Older Worker Adjustment Programs

Lessons Learned

Final Report

Evaluation and Data Development
Strategic Policy
Human Resources Development Canada

December 1999

SP-AH093-12-99E

The pattern by which people are judged to have reached old age at a point set only in terms of the number of years they have completed, and where the loss of employment status may entail their being placed on the sidelines of their own society, is one of the sad paradoxes of the process of socio-economic development in some countries.
(United Nations, International Plan of Action on Aging)

Acknowledgements

This study summarizes lessons learned from the involvement that Canadian governments have had in the area of older worker adjustment programs. This report is based on two technical reports prepared for, and under, the direction of the Evaluation and Data Development Branch of Human Resources Development Canada (HRDC). The first report was written by Marc Bennett, while the second was written by Michael Prince from Social Research and Demonstration Corporation (SRDC).

This study also benefitted from the participation of Richard Gill from Alderson-Gill Consulting.

The technical papers produced for HRDC as part of this study are available upon request.

101-04042/

Series

Canadian governments are trying to achieve the most productive and cost-effective results from human resource programs and policies. Professionally-conducted evaluations can help them reach that goal. They document our experiences with policies and programs that have had similar goals. They add to the "corporate memory" that helps us make still better decisions in the future.

At Human Resources Development Canada (HRDC), we have a strong commitment to continuous learning and improvement. Over the past decade, we have invested time and money in evaluating many of our programs and policies covering a wide range of human resources development issues. These have been complemented by our reviews of evaluations conducted by other governments, in Canada and internationally, in the area of human resource initiatives.

HRDC developed the "Lessons Learned" series to make this wealth of information and insight available to more people more easily. The Lessons Learned studies are a series of documents and supporting videos that synthesize what evaluations in Canada and other countries have taught us about a range of high-profile human resource policy priorities. They summarize what we know about the effectiveness of policy initiatives, programs, services and funding mechanisms.

Lessons Learned are of interest to senior managers and policy analysts in Canada's governments. Program managers, public policy researchers and other stakeholders can also benefit from understanding the lessons we have learned from past and present programs.

HRDC is pleased to present the latest study in this series, which focuses on the lessons learned from past experiences with older worker adjustment programs. This study was conducted in recognition of the United Nations having declared 1999 as the *International Year of Older Persons*. It is hoped that this study will contribute to the development of policies and programs that will aim to assist this growing segment of the population.

As a learning organization, HRDC will continue to experiment with new approaches and evaluate their effectiveness. HRDC recognizes the vital importance of the evaluation process and is committed to continuing its work in this area.

Table of Contents

1. **Background** 1

2. **Broad Lessons Learned for Older Workers** 7

3. **Specific Lessons Learned for Displaced Older Workers** 15
   - I Active Employment and Adjustment Services 15
   - II Income Support Programs 22
   - III Strategies for Easing the Transition from Work to Retirement 25

4. **Conclusion** 27

5. **References** 29

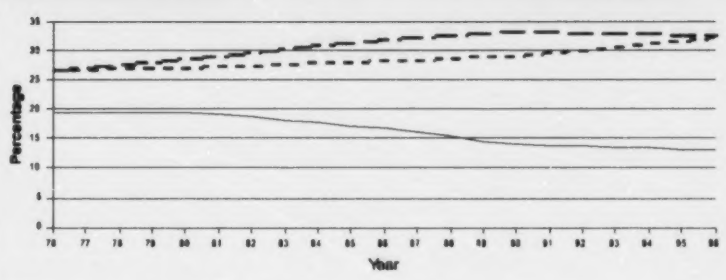
1. Background

This report summarizes the findings from a study conducted to identify the lessons learned from past experiences with programs for assisting displaced older workers; those people aged 45 to 64 who have lost a job for any number of reasons. In looking at displaced older workers, it was decided that the report should also attempt to shed light on what is the current status of older workers and what will be their role in any future economy. As such, it is hoped that future policy and programming designed to meet the needs of displaced older workers, may be developed in a more informed environment taking into consideration the role of older workers in years to come.

The number of older individuals relative to the population as a whole has been growing at a steady pace over the past 20 years in many industrialized countries. For example, in Canada, in 1976, the population share of individuals aged 45 and older was 26.6%, while by 1996, this proportion had risen to 32.5%. According to Statistics Canada, the proportion is expected to increase further. Similar demographic trends have been observed in other OECD countries.

The number of older individuals relative to the population as a whole has been growing at a steady pace over the past 20 years in many industrialized countries.

EXHIBIT 1
Growth in Canadian Population By Age



Source: HRDC, 1997

Coinciding with this aging trend in the population has been large-scale economic and industrial restructuring in the economies of these countries. Technological advances, trade liberalization, and efforts to meet shifting consumer demand patterns have often required fundamental adjustments. While those economic adjustments are generally viewed as necessary and beneficial in the long term, they often result in business closures and displacement of workers in the short to medium term.

Problems associated with reintegration into the workforce have historically been even more profound among older individuals.

These circumstances have served to generate a number of labour market problems for labour forces in general, and in particular for older workers. While workers displaced by structural change tend to experience greater re-employment barriers than those unemployed for other reasons, the problems associated with reintegration into the workforce have historically been even more profound among older individuals.

The literature indicates that older workers face a number of systemic barriers to obtaining employment and training, barriers that younger individuals may not face (Betcherman, Leckie and McMullin, 1997; CLMPC, 1990; Dunn, 1985; Morrison, 1996; Tindale, 1991). These barriers include:

- life-long skills no longer in demand, and the lack of relevant skills for positions in growth industries and sectors of the economy;
- lower levels of literacy and formal educational attainment;
- a lack of experience and skills in job searching;
- personal issues related to self-esteem;
- less willingness to be geographically and/or occupationally mobile for an employment opportunity, for reasons of cost and risk;
- negative stereotyping by employers, the media, and private as well as public employment agencies about the productivity of older workers, resulting in employer reluctance to hire or (re)train older workers;
- social, managerial and political pressures on older workers to step aside to help address youth unemployment, reduce payroll costs and downsize organizations; and,
- job-related training programs which are often inaccessible and/or inappropriate to the needs and interests of older workers.

These barriers that older workers face arise from different sources — attitudinal, economic, financial, personal and social — and thus require a multi-faceted policy response. Like any other demographic or socially defined category of people, older workers are not all alike.[1] In relation to the labour market, older workers vary in their occupations, sectoral locations, work histories, economic status, reasons for leaving work and for returning to work, as well as retirement income plans and prospects. Older workers' experience with adjustment measures are affected by their levels of income, their level of formal education, and by their age. For example, "younger" older workers, those in the 45 to 54 age group, have a much higher rate of labour force participation than those in the 55 to 64

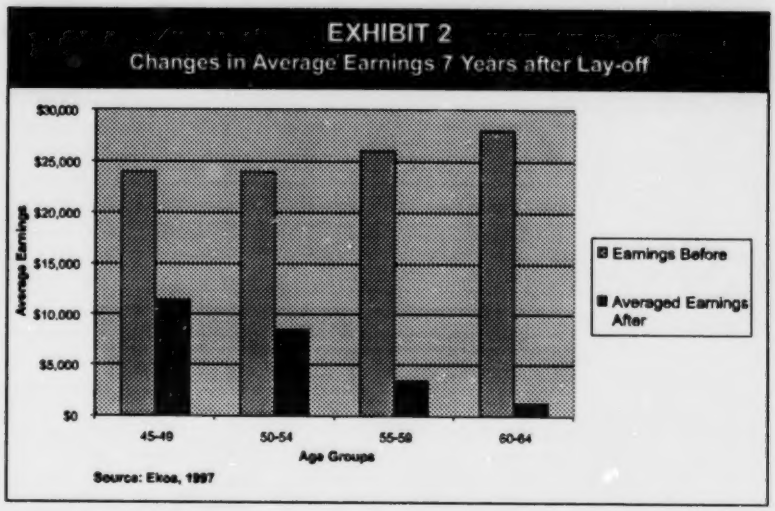
1 In this report, older workers have been defined as those individuals over 45 (Aitken, 1995; Marshall, 1995; Saunders, 1984, Statistics Canada, 1998; and Trueman, 1989). However, within this group a distinction is sometimes made between those aged 45-54 and those aged 55-64. While we provide findings according to these two groups when available, a problem arises when different definitions of older workers are used. Unfortunately, few evaluations present findings grouped by age even when the 45+ definition is used.

age group, and appear to use employment support services and other adjustment measures more readily. In general, older workers in the 55 to 64 group have been more seriously affected by economic downturns, closures and layoffs, as well as by age discrimination.

As a result of these kinds of barriers, contemporary labour market experiences of older workers in Canada and elsewhere include several troubling trends. As a group, while older workers are less likely to experience job loss than younger workers, when they do lose their jobs, older workers tend to remain unemployed for longer periods. They experience larger average wage losses upon re-employment than other age groups. They may well exhaust their employment insurance benefits and have to resort to social assistance, the public welfare program of last resort.

The proportion of involuntary job loss by older workers has increased over the last ten years.

The proportion of involuntary job loss by older workers has increased over the last ten years. *Displaced* older workers are less likely to have a private pension from their employer or investment income than other people leaving the labour force. These same workers are over-represented among discouraged unemployed workers — those who have abandoned their job search, and are then not counted as part of the formal labour force and unemployment statistics. When they find work, unemployed older workers are more likely to obtain temporary employment compared to younger workers. In comparison to older workers as a group, displaced older workers tend to have been in low paying jobs, meaning they have smaller retirement pensions than older workers who have left the workforce for other reasons, resulting in greater reliance on government old age benefits. Many, in fact, receive little if any severance payments. Beyond a drop in income and living standard, the costs can include personal despair, family stresses, and feelings of rejection and anger.



Historically, there have been very few government programs in place for assisting displaced older workers.

Canadian statistics indicate that among *older displaced workers*, the financial repercussions are progressively worse, the older the workers are when they are laid off. Exhibit #2 looks at a seven-year period after the lay-off (excluding the first post-lay-off year), where the average annual earnings from employment after lay-off was $11-12K among those laid off in the 45-49 year old age group, $8-9K among those in the 50-54 year old group, $3-4K for the 55-59 year old group, and $.5-2K for those 60-64 years old. These lower earnings are compounded by the fact that, among laid-off older workers as a group, the oldest workers generally had the highest employment incomes prior to being laid off, so the drops in income tended to be much greater (and presumably much more devastating financially and otherwise).[2]

Those who have had a need have generally been referred to general employment assistance programs, not targeted specifically towards older workers.

Historically, there have been very few government programs in place for assisting displaced older workers. This is because older individuals have enjoyed more stable work histories at relatively higher wages than younger workers. They have also demonstrated consistently lower rates of unemployment and longer job tenure than younger workers. Consequently, there has not until recently been a pressing need to implement programs specifically targeted at assisting displaced older workers. Those who have had a need have generally been referred to general employment assistance programs, not targeted specifically towards older workers.

---

2 When severance payments and income from government and company pensions are taken into account, the differences in overall income among the categories of older workers is less striking. While the **earnings** loss ranged from $12K in the 45-49 age group to $27K in the 60-64 age group, the loss in **total income** ranged from $9K to $12K respectively.

As the literature indicates, however, the traditional labour market advantages possessed by older workers are beginning to subside. Labour market trends suggest that the gaps in unemployment rates, job security, and job tenure among older workers relative to other age groups have been closing over the past twenty years. In addition, the labour force participation share of older workers has not progressed at the same pace as their population share. For older workers, and for economies as a whole, there is now a clear need to address the problems of older displaced workers; both from the perspective of addressing this group's current needs, and more importantly, in the long run, from the perspective of where older workers in general will "fit" in the economies of the future. By highlighting, in a lessons learned format, what we know about the subject of older workers, future programs and policies may be developed in a more informed environment.

For older workers, and for economies as a whole, there is now a clear need to address the problems of older displaced workers; both from the perspective of addressing this group's current needs, and more importantly, in the long run, from the perspective of where older workers in general will "fit" in the economies of the future.

Approach

The reports on which this summary report is based brought together the results of evaluations, assessments, and/or reviews of older worker adjustment programs in Canada, the United States, and selected OECD countries (Australia, France, Germany, Japan, the Netherlands, Sweden, and the United Kingdom). The summary report then synthesized the information contained in this literature, with a view to both assess the impacts of these programs, and to delineate a series of lessons learned based on these experiences.

In assessing what kinds of programs work, and which ones do not, the objectives of the specific programs and the broader government policy context must be taken into account. For example, some programs are intended to compensate workers who have been laid off, while others focus on the re-entry of laid-off workers into the labour force. Some programs seek to assist workers who are still employed in declining or restructuring industries to remain employed through training, job-sharing and work-time reduction, and other measures. At the broadest level, some programs seek to revitalize economic activity in specific communities or regions with a view to creating employment opportunities for displaced workers or workers whose livelihoods are in jeopardy.

Furthermore, it is possible that the range of programs available in a country may reflect an overarching goal, such as discouraging the re-integration of laid-off older workers into the workforce. The rationale is to enable young people to move into the labour force by providing extensive long-term income support for older workers, easier access to full pensions, or easier access to disability insurance. In this sense, retirement may be the desired outcome of labour force adjustment programs. Such a generalization would be a fitting description of the situation found in France.

In contrast, other countries may aim for full employment as their overarching goal. With this in mind, any policy or program to assist displaced older workers will be developed in such a way as to try and keep older workers as part of the active labour force. This is much closer to the situation one finds in Sweden.

Finally, there may be social policy objectives that influence, at least in part, the way programs are designed, including employment equity considerations, the desire to reduce reliance on income assistance and other government transfers and support services, concern about the quality of life of laid-off workers (self-esteem, confidence in work-related abilities, perceptions of their contribution to society, health, and general life satisfaction), and objectives related to the health and vigour of individual communities.

In light of all the extenuating circumstances that are at play when it comes to any labour market adjustment program or policy, the evaluations reviewed for this paper vary greatly in their focus, while reflecting a wide range of programs. In addition, the countries in which the programs were implemented vary greatly in economic circumstances, social and economic policy approaches, and political realities. Thus, it has often been difficult to draw clear comparisons among the findings about the programs, or to draw from the evaluations a set of generalized conclusions about what works and what does not. Nevertheless, in the following sections an attempt has been made to summarize the findings that do appear to be broadly relevant, and to raise for discussion some key issues that emerge from the evaluations.

2. *Broad Lessons Learned for Older Workers*

In order to better understand the broad lessons learned, it is important to keep in mind the two groups to whom the lessons apply. The first group would be those older workers who find themselves "out of work"; the displaced older worker. While the second group generally could be classified as older workers, more specifically, it refers to the older worker of the future. The reason this distinction is so important is that any policy or program designed with the first group in mind, may not be the best response for the second group. Without a long-term perspective, viable short-term solutions may only serve to limit future policy options. With these two groups in mind, let us now turn to what broad lessons we have learned from the literature.

It is important to keep in mind the two groups to whom the lessons apply: those older workers who find themselves "out of work," as well as the older worker of the future.

Lesson 1 The productivity of older workers remains fairly constant.

A large number of gerontological/psychological studies present direct measures of job performance and analyze their relationship to age. A recent survey of this literature concludes that there is no significant overall difference between the job performance of older and younger workers (Warr, 1994). In almost every case, variations **within** an age group far exceed the average differences **between** age groups.

One of the causes of large productivity differences within age groups, namely poor health, is significantly related to age. The risk of poor health and disability rises with age, and the onset of health problems affects the timing of retirement for a significant number of older workers (Bound *et al*, 1997; Burkhauser *et al*, 1997). However, recent increases in longevity appear to have been accompanied by a significant reduction in the incidence of disability at older ages (Manton *et al*, 1997), which suggests that the extent to which poor health reduces the productivity of workers at any given age is declining.

Even if aging typically does not reduce a worker's ability to perform familiar job tasks, a declining ability to adapt to changing skill requirements would tend to lower their productivity over time. "Trainability", like productivity generally, defies easy measurement. Nevertheless, some indirect evidence is available thanks to the International Adult Literacy Survey (IALS). The IALS is an important source of evidence about the relationship between age, productivity, and trainability (see OECD and Statistics Canada 1995 for more information).

For the older worker of tomorrow, training today is even more important in light of the greater responsibility that will be placed on older workers in the labour market.

IALS literacy scores are substantially lower for older individuals, but these cross-sectional comparisons confound true aging effects with other determinants of literacy, notably, the lower educational attainment of older cohorts. When the survey controls for demographic and economic variables, the results suggest that literacy skills generally decline only modestly between ages 40 and 65. Evidence from the IALS also indicates that literacy skills improve with practice and deteriorate if not used, the "use it or lose it" phenomenon (OECD and Statistics Canada, 1995). As such, workers (regardless of their age) in a "learning environment" appear much less susceptible to a decline in trainability.

In looking at the situation of older displaced workers, the ILO recently argued that policies are needed to allow for training throughout one's working life in order to avoid the obsolescence of skills. While it may be too late to correct for the low educational attainment of many displaced older workers today, for the older worker of tomorrow, training today is even more important in light of the greater responsibility that will be placed on older workers in the labour market.

Yet this emphasis on training is not only necessary for older workers, but for all workers. As the knowledge explosion results in information obsolescence, those who are excluded from this new information may face social obsolescence as well, in the sense that they feel removed from the "issues" of the day. This does not only apply to low-educated older workers, but every other age group that also has a weak educational foundation. Hence, the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization's (UNESCO) call for a concept of lifelong learning will have a direct bearing on overall worker productivity; as workers are less likely to face redundancy in later life if they have benefitted from access to lifelong learning opportunities (ILO, 1998).

Lesson 2 The "anticipated" age of retirement affects recruitment, training, and pay practices throughout a career.

When it comes to the trend towards earlier retirement, one must consider the effect that such a trend has on employers' perceptions vis-à-vis older workers. If we look at the example of the Netherlands, which has a low percentage of older workers, we can see a very sharp reduction in training rates that corresponds to age. Whereas 15% of workers aged 25 to 44 years participated in professional and career upgrading training, the corresponding rates were 12% for those aged 45 to 54 years, and a meagre 2% for those aged 55 to 64 years (OECD, 1998).

Mistaken expectations about the timing of retirement could have negative impacts both at the level of individual firms as well as the larger economy.

However, governments should be able to facilitate the labour market adjustment to workforce aging in coming years by providing timely information to workers and employers that helps them anticipate the implications of demographic trends and policy changes related to the timing of retirement. Since the return on investments in skills-upgrading depend on the anticipated age of retirement, any changes affecting this age need to be made as far in advance as possible (OECD, 1998).

Governments should be able to facilitate the labour market adjustment to workforce aging in coming years by providing timely information to workers and employers that helps them anticipate the implications of demographic trends and policy changes related to the timing of retirement.

It may prove prudent for governments to demonstrate how older workers will play an increasingly important part in the overall labour force. According to projections made by the OECD, the rate of labour force growth in the early 21st century will be considerably lower than in the recent past in many member countries (OECD, 1998). Such a significant reduction in labour force growth must be considered in light of the above-mentioned trend to earlier retirement. One way to offset the projected fall in labour force growth would be to enact pension policy changes designed to raise the effective retirement age. Such a decision would, in turn, magnify the aging of the labour force, by allowing a larger percentage of workers to remain working longer, thereby raising older workers' overall share of the working population.

Yet such a "graying" of the workforce need not be worrisome. Following their own projections, the OECD predicts that the cohort of workers aged 45-64 in 2015 will be better educated than their counterparts today (OECD, 1998). As such, this rise in educational attainment should ease the absorption of larger groups of older workers.

Hand-in-hand with this increased aging of the labour force will be the need for greater training initiatives for older workers. In the coming decades, as older workers play a larger part in the labour force, they will also need to play an increasingly important part in helping countries meet new skill demands. As the percentage of younger workers falls, it is likely that older workers will have to provide the measure of adaptability required. Yet this should not prove to be problematic since the limited evidence currently available suggests that older workers, with adequate educational attainment and a history of participation in on-the-job training, appear to be good training prospects (OECD, 1998).

In the coming decades, as older workers play a larger part in the labour force, they will also need to play an increasingly important part in helping countries meet new skill demands.

Lesson 3 The transition from work to retirement is still generally experienced as being abrupt.

The shift from work to retirement can be a sudden and disconcerting experience. One international study noted that, "in the vast majority of cases, the transition from work to retirement is a relatively abrupt one, especially for men. There are few opportunities to move to lighter work or to part-time work as an intermediate phase. Those who are self-employed have more chances to adjust their work patterns to enable a gradual

withdrawal from employment" (OECD, 1995:120). Moreover, the relation between retirement and unemployment is ambiguous for some older individuals. Given the extent of government downsizing and corporate restructuring measures in recent times, the distinction between early retirement and early labour force exit is less than clear-cut (LeBlanc and McMullin, 1997). The end result is that there are older workers who find themselves "retired" who would still rather be working. For these individuals, despite having qualified for a retirement package, they are left feeling "unemployed".

A recent report on the potential benefits of, and the likely opportunities for, phased-in retirement among Canadians notes that the present design of most occupational pension plans, as well as the Canada Pension Plan (CPP),[3] are not conducive to a phased-in approach to retirement. Regulations governing workplace pensions in both the public and private sectors are barriers to a more graduated approach to earning partial pension credits as well as drawing partial pension benefits. In addition, the proportion of Canadians who could afford to go into semi-retirement rather than remain working full time, is deemed to be small given the lack of pension coverage in much of the private sector and the limited use of retirement savings plans (HRDC, 1996).

Lesson 4 Pension eligibility plays an important role in the timing of retirement.

One of the key empirical findings from the literature is the importance of pensions for the timing of retirement (Gruber and Wise, 1997; OECD, 1998). Public and private pensions often create strong incentives for workers to retire at the first age of benefit entitlement, because of high effective tax rates on earnings. In some OECD countries, unemployment and disability benefit systems, or special early retirement programs, also create strong incentives for workers to withdraw from the labour force in advance of conventional retirement age. For example, in both the Netherlands and Germany, eligibility for disability insurance is very liberal. The eligibility requirement is liberal enough that it often only requires that the individual be unable to perform the duties of available jobs.

As part of the *1999 International Year of Older Persons*, the UN has released an International Plan of Action on Aging. In that report, the UN warns that lowering retirement age levels in order to open up employment opportunities for the young can hardly be seen as anything but a short-term

[3] In Quebec, workers between 60-65 who have seen their earnings reduced by at least 20% under a phased retirement agreement, may apply for an early retirement pension under the Quebec Pension Plan (QPP).

and partial solution of one social problem through the creation of another, probably longer-lasting one. In other words, offering early retirement may help alleviate some of the youth unemployment today. However, as the lifespan of pensioners increases, who will be the workers who will support them?

The UN warns that lowering retirement age levels in order to open up employment opportunities for the young can hardly be seen as anything but a short-term and partial solution.

The 1995 World Labour Report of the International Labour Organization (ILO) goes even further than the UN, in saying that many recent policy changes on early retirement, will prove to be costly mistakes. The ILO bases their conclusion on the "dependency ratio": the number of active working people available to support each non-working older person. In Western Europe, this number is expected to fall to 1.5 workers for each retired person by 2025. In Canada, the 1998 ratio was 5.4 working-age persons for every person over 65 years of age. However, in 2020, this number is projected to fall to 3.8; with a further decline to 2.9 by the year 2030 (see Exhibit 3).[4]

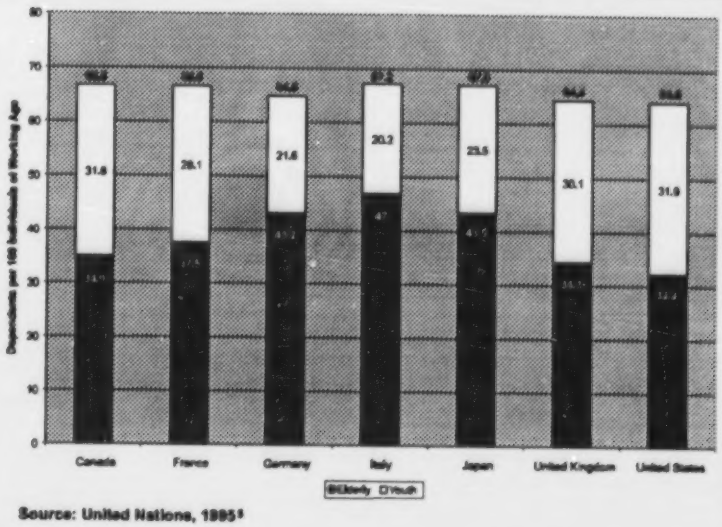
While part of the increase in old-age dependency can be attributed to the natural aging of the population and hence, is beyond government involvement, in recent years, more and more of old-age dependency can be attributed to a marked decrease in the participation rates of older workers at an ever-increasing younger age. In the Netherlands for example, between 1960 and 1990, the participation rate for men aged 60-64 fell from 81% to 23%. This proves to be doubly expensive in that not only do older workers cease making an economic contribution, but they also start drawing early retirement benefits.

The OECD has also questioned the sustainability of continuing the simultaneous trends of greater longevity and progressively earlier retirement.

The OECD has also questioned the sustainability of continuing the simultaneous trends of greater longevity and progressively earlier retirement. Such a continuation would imply that the dependency ratio of retirees to active workers rises without limits. It would therefore, make it very difficult to address the pension "affordability problem" and could, in fact, lower living standards generally. In industrialized countries between 1960 and 1984, pension expenditure as a proportion of GDP more than doubled. An example of what this could mean if current trends continue, by the year 2025 in Germany, there may be more pensioners than employed people (ILO, 1995).

[4] To calculate a dependency ratio in the form "number of workers per retiree", divide 100 by the group in question. For example, in 2030, the ratio of retirees dependent upon workers in Canada will be 100/34.9 =2.9. Therefore, there will be 2.9 workers per retiree.

EXHIBIT 3
Projected Youth and Elderly Dependency Ratios Across the Seven Major Industrialized Countries, 2030



Source: United Nations, 1995[5]

The natural conclusion to draw in order to correct these disturbing trends would be to raise the age of retirement. However, as the National Advisory Council on Aging (NACA)[6] pointed out, such a move would hurt many low-income workers who take up their CPP retirement benefits when they are laid-off or quit work due to poor health. Thus, any time that pension eligibility becomes an issue, the fact that older workers are not a homogeneous group needs to be taken into consideration. In order to respect this diversity, a more flexible approach to pension eligibility may be a practical solution.

Lesson 5 Most displaced older workers want to resume full-time employment.

The literature and research inform us that most older workers want to work and, if they become unemployed, want to obtain a new job (Aitkens,

5 Estimates and medium-variant projections from the United Nations. The total dependency ratio is the number of youths and elderly individuals per 100 individuals of working age. The elderly dependency ratio is the number of elderly individuals per 100 individuals of working age. Youth is defined as 0-14 years of age, working age is defined as 15-64, and elderly is defined as age 65 and above. Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, World Population Prospects: The 1994 Revision (New York: United Nations Publications, 1995), pp. 439, 449, 451, 455.

6 The National Advisory Council on Aging (NACA) is an advisory body to the federal Minister of Health on all matters related to the aging of the Canadian population and the quality of life of seniors. It was created May 1, 1980.

1995; Marshall, 1995). Based on focus group discussions with older workers across Canada, and meetings with a number of employer and labour organizations, the Advisory Council to the federal employment minister found that, "For the majority, only full-time employment would satisfy their economic, social and psychological needs. Others view part-time employment as a means of supplementing their pension or investment income and a few seek opportunities to remain active through volunteer work and other community activities" (CEIAC, 1985:11). Some other evaluation studies, in probing the motives of clients in participating in employment development programs, similarly found that most older clients expressed a "need" to be working. However, as was mentioned earlier on, despite a willingness to work, displaced older workers are often confronted with systemic barriers that impede their ability to secure new employment.

3. *Specific Lessons Learned for Displaced Older Workers*

Having looked at the broad lessons learned related to older workers in general, in this section, we look at specific lessons learned regarding one segment of this population; the displaced older worker. The literature shows that there are a variety of programs in existence that have a potential to influence the re-employment and overall income circumstances of laid-off older workers. For the sake of this report, these programs were considered for their impacts along the following dimensions:

I Active employment and adjustment services;
II Income support; and,
III Transition from work to retirement.

While the overall aim of this section was to focus on programs that target assistance to displaced older workers, on occasion it was also necessary to look at programs that consider older workers as only one of several client groups, as well as those programs that do not differentiate at all among specific segments of the population.

This organization provides a useful framework for reviewing the effectiveness of different approaches, yet it is important to keep in mind that programs are often a mix of these different approaches, and that government labour market adjustment policies and programs are typically a dynamic blend reflecting multiple and often changing sets of objectives.

I Active Employment and Adjustment Services

Active employment and adjustment services refer to those initiatives designed to prolong the labour market participation of older workers until normal retirement age is reached. These programs, such as job-search assistance, counselling, job placement services, and training, seek to reintegrate displaced older workers into the labour market using measures that require active client involvement. The lessons learned with respect to active employment and adjustment services are presented on the following pages.

Lesson 6 General adjustment services using traditional approaches such as skills development and counselling have not been effective for older workers.

Programs designed for workers in general that focus on traditional training and counselling approaches neither attract nor benefit significant numbers of older workers.

Research in all the countries examined in this review shows that while active employment and adjustment services (as opposed to more passive income support services) can assist in re-employment of older workers, programs designed for workers in general that focus on traditional training and counselling approaches neither attract nor benefit significant numbers of older workers.

Even where programming is active in nature, and geared toward re-integration rather than compensation, a high proportion of the programs reviewed here have had unsatisfactory results in terms of re-integrating displaced older workers into the workforce (CEIAC, 1986; Tindale, 1991; Trebilcock, 1986). The findings vary according to the program being evaluated, but the following reasons appear most frequently:

- overly stringent eligibility criteria which have limited the use of programs by older workers;
- insufficient levels of benefits, such as mobility and retraining allowances;
- lack of clear program goals;
- an emphasis on seasonal or temporary employment; and,
- piecemeal approaches and frequent changes in program structures and criteria.

In Canada, the major programs aimed at re-employment of laid-off workers have typically not targeted older workers.

In Canada, the major programs aimed at re-employment of laid-off workers have typically not targeted older workers, and have garnered minimal older worker participation and low degrees of success. The literature on the Canadian Jobs Strategy (CJS) illustrates this point. A number of studies (CEIAC, 1988; Prince and Rice, 1989; CLMPC, 1990; LeBlanc and McMullin, 1997) point to the under-representation of older workers as participants in the programs within the CJS. Older individuals represented less than 8% of participants in 1987-88, for example, even though older workers accounted for about 25% of the labour force. Older workers were not one of the designated target groups in the CJS, which were women, Aboriginal people, visible minorities, social assistance recipients and persons with disabilities. Evaluations point to the program design as discouraging take-up by older workers.

Human Resource Centres of Canada (HRCCs), formerly Canada Employment Centres (CECs), offer employment counselling, placement and information services to the general population of clients seeking these

services.[7] In the past, the literature was critical of the CECs, especially for older workers, reporting that many job seekers received no job referrals and few received a job with CEC assistance (Saunders, 1984). One study of CECs looked specifically at their effectiveness in providing services to older workers (Dunn, 1985). The study found that only 28% of CEC-registered older workers indicated that the training programs or courses available suited their needs, and many of these people had to wait six months or more for the training to begin. The study concluded that the quality and responsiveness of front-end CEC services were inadequate and often lacked sensitivity to the needs of unemployed older workers. Many CECs did not possess the financial and human resources necessary to provide adequate services to individuals aged 45 and over.[8]

The situation with the CECs was such that a special advisory council to what was then the Minister of Employment, found that most older workers had learned to expect little or no help from their Canada Employment Centres (CECs) in their job search and thus, had turned to other job placement and counselling services, where they existed, or embarked on their own job searches (CEIAC, 1985: 17). The Council concluded that community-based and community-operated employment agencies had been more effective for older workers than the CECs (CEIAC, 1986: 12).

The Canada Manpower Industrial Training Program (CMITP) was an on-the-job training initiative designed to alleviate job shortages of skilled labour, and provide assistance to workers at risk of becoming unemployed as a result of technological advancements or skill obsolescence. A 12-month follow-up survey of individuals who had either completed or withdrew from CMITP-sponsored training found that all age groups benefited in terms of increases in their employability, but older workers showed the smallest gains.

Finally, the National Training Program operated through CECs experienced low participation from older workers. Reports indicated that older workers appeared to lack the incentive to undertake training, particularly training in new skills. Those with interest in training preferred upgrading or building on their existing skills (CEIAC, 1985: 17-18). As well, entrance requirements to training programs were viewed as being too high, especially formal educational levels for some older individuals, and training allowances were seen as being too low. CECs were reported as not

---

7 In the advent of Labour Market Development Agreements (LMDAs), some provinces are now offering similar employment services to their residents.

8 One possible explanation is that because older workers take on average twice as long to find work as do younger workers, managers who are subject to performance measures such as "number of people placed", naturally would be tempted to "cream" the candidates who come to them looking for work.

encouraging unemployed older workers to consider training as an option. Employer attitudes and concerns of not recovering their training dollar investment from older workers were also viewed as barriers to successful participation.

Lesson 7 A number of specific features appear to contribute to effective programming for the re-employment or maintenance of employment of older workers.

The review has identified a number of specific features of labour market adjustment programs that are reported to contribute in a positive way to the re-employment of displaced older workers.[9] While it may not be possible to integrate all these features into every type of program, they do provide a strong set of guidelines when designing programs with older workers in mind.

1. **Clearly defined goals pertaining to older workers, and activities designed specifically to meet those goals.**
2. **A client-centred approach that recognizes the diversity of circumstances, abilities, interests, and goals of older displaced workers.**
3. **Provision of sufficient personal and financial motivation.**
4. **Partnerships among service providers.**
5. **A community-based approach.**
6. **Alternative work environments such as part-time, flex-time, and job sharing.**
7. **Active participation of older workers in the design, development and delivery of programs aimed at older workers.**
8. **Job placement as a component of adjustment programs, and peer counselling, both appear to be effective.**

Unfortunately, the international literature reveals very few programs specifically designed to help older workers adjust to economic and structural change.

While it is unfortunate that the international literature reveals very few programs specifically designed to help older workers adjust to economic and structural change in the countries examined for this study, some targeted approaches have had success in North America, where they involved job placement and/or training and counselling tailored to the specific needs of individual clients. The success of these approaches has been attributed to the high degree of support and guidance provided to participants, as well as their focus on building self-esteem and motivation among older individuals. Because these programs are specific to older individuals, service providers can tailor activities to reflect their needs and

[9] For a further elaboration of these features and the programs from which they come, see HRDC 1998.

interests. As a result, participants in segregated workshops appear to develop a greater sense of confidence that allows them to undertake more pro-active job search activities.

In Canada, the Employability Improvement Program (EIP) was established in 1991 as one of four programs under the Employment Programs and Services replacing the CJS, to provide employment development services for individual workers who faced labour market difficulties but were motivated to work. Older workers were included as one target group. A 1995 evaluation (HRDC, 1995) measured the labour market outcomes of target groups in the three main components of EIP — Job Opportunities (JO), Project-based Training (PT) and Purchase of Training (POT). The evaluation found that older workers, along with all other target groups, had significant gains in weeks working and in annual earnings under all three options. They realized their greatest gains in absolute terms from POT. In general, older participants achieved greater absolute gains than youth, less educated and women, and smaller gains than the visible minorities, persons with disabilities, and social assistance recipients target groups.

The evaluation revealed that the gains for EIP clients were greater than for participants in similar programs in the former Canadian Jobs Strategy (CJS). Three reasons were cited by HRDC management. One was that EIP clientele tended to be older and better educated, and had more work experience. The CJS was funded from general revenues and concentrated on the long-term unemployed and groups wishing to enter the labour force. EIP was funded, in substantial measure, with EI funds and so more claimants were people who had been recently employed. A second reason was that EIP was a more client-centred approach in terms of the selection of clients and the matching of their labour market needs with interventions based on local circumstances, and delivered through partnership arrangements. Third, EIP had built on lessons and experience from CJS such as the results-based practices with the national client follow-up surveys.

Yet another example of a Canadian program was Outreach. Outreach was an experimental program established in 1973 to provide counselling and job placement services to older workers, among other target populations. A 1990 evaluation concluded that the program was for the most part ineffective, with low participation and success rates for older workers in training and counselling (HRDC, 1990b). However, the employer contact services were seen as having been an effective service for older workers. Similarly, Job Finding Clubs for older workers were found to be effective in that they focused primarily on local peer support, mentoring and contacts with potential employers. Workers were expected to do their own job seeking. These approaches were found to place 70% of their clients,

among which 80% were in full time positions.[10] A key to success was that the peer support and mentoring attacked the problem of older worker discouragement.

Finally, New Brunswick Job Corps, implemented in 1994 under the Federal Strategic Initiatives program, works with non-profit, private and public sector (municipal and provincial) host organizations to provide work placements to older workers aged 50 to 65. Participation is voluntary. To be eligible, older workers must be below a total family income of $20,000 a year, be a displaced worker, or be eligible to receive EI benefits or social assistance. The program provides 1,000 eligible individuals a work placement with a project host employer for a period of six months. Types of work include silviculture, nature trail development, upgrading of beaches and environmental projects. For the remaining six months, during which participants are not active with a host employer, they receive a prorated amount that reflects the total income provided during the active period.

An interim evaluation done in 1996 of NB Job Corps (HRDC, 1996b) reported that benefits to both participants and employers have been very significant. The program has had a positive economic impact on the province and the outputs produced by participants are of substantial value. Econometric estimates indicate that the program has been responsible for higher total incomes than in the pre-program period and has reduced demands on income support programs. Moreover, the report points out that the increased entitlement to the CPP that the program generates will reduce future dependency on passive support programs. The work completed by participants has improved the general physical environment and projects were developed which could not have been completed otherwise. The program reached the specified target group. In 1994, for example, the average age of a participant was 56 years. Approximately 60% of the participants had been social assistance recipients.

The evaluation also found that the program is operated at a reasonable level of administrative cost, appears to be flexible and adaptable, and produces results in a non-demeaning manner. The types of work placements offered tend to be in or near the participant's own community, and appear to be consistent with the skill levels of participants and with the kinds of occupations and industries in which they had been employed in the past.

U.S. programs that use the targeted approach to employment services have made significant contributions to the re-employment of older workers in

10 These results are based on a client base of 698 individuals who participated in a pilot program which ran from late 1988 to the spring of 1989.

some cases. Segregated workshops, which provide counselling and help develop personalized job-finding skills among the older segment of the population, help to reinforce the self-esteem and motivation among participants, and were found to play a major role in the 75% placement rates of older clients. The provision of job search assistance offered through these establishments, in combination with a placement component which provides individualized services to older participants, reportedly helped improve the confidence levels of older participants and enabled them to become more independent in their job search.

The U.S. experience demonstrates that there appears to be a relationship between the amount of on-going job search support and guidance provided to the older workers, and the successful placement of these individuals into employment. The literature indicates that programs that incorporate a job developer function (which makes personal contact with local employers) displayed the highest placement rates.

Conversely, those U.S. programs which were not considered to be an effective means of assisting older workers obtain employment, provided only limited support and guidance, particularly with respect to counselling, assessment and job development.

There is also some evidence that suggests that on-the-job training that is individualized to suit older workers' strengths, weaknesses, interests and needs typically results in permanent job placements. The literature indicates that many training programs that adapted their curriculum and delivery mechanisms to better reflect the needs and interests of older individuals were found to improve both their participation and placement into employment. Moreover, in the U.S., training which was more personalized, and which included on-going counselling and assessment activities, were typically effective means of encouraging the re-employment of older participants.

Some evidence suggests that on-the-job training that is individualized to suit older workers' strengths, weaknesses, interests and needs typically results in permanent job placements.

As a point of comparison, it appears that targeted delivery approaches have not been as effective in countries abroad. These strategies, aside from attracting fairly low participation of eligible older clients relative to similar North American programs, do not appear to make significant contributions to reintegrating older individuals into the workforce. The Australian experience, for instance, which modified existing programs to better serve the needs of older workers, was found to have little or no impact on the re-employment of older participants. In Sweden, among participants of sheltered active labour market programs in 1990 and 1991, only 5% of clients over 55 years of age were successfully placed into employment or training. It is not clear what specific approaches were used, so it is difficult to assess the potential reasons for this lack of success.

II Income Support Programs

Income support programs represent more passive approaches to assisting older workers adjust to economic and structural change. They are designed to provide older workers with financial assistance either to bridge the gap between a job loss and re-employment, or to ensure that they are provided with sufficient income until they become eligible for retirement benefits.

Lesson 8 Income support mechanisms for older workers appear to be an effective means for ensuring the financial security of those who have suffered a job loss, but they present a disincentive for re-employment.

Income support measures were found to be significantly effective for ensuring an adequate standard of living among unemployed older workers. The results from evaluations of income maintenance programs suggest that these approaches have enabled older recipients to enjoy a greater income than unemployed non-recipients, and have reduced the financial hardships associated with a job loss.

Not surprisingly, income support programs for older workers were also found to create disincentives for re-employment. In Canada, non-participants were found to be twice as successful as clients of programs providing financial assistance in obtaining employment following their layoff. Internationally, both France and the Netherlands offer income support packages to older individuals who have either lost their jobs or are at risk of becoming unemployed. These benefit packages appear to have discouraged older workers from participating in training, re-skilling, and/or adjustment services, thus reducing their potential for re-employment. In fact, the French system allows unemployed individuals to move from one compensatory system to another without penalty once they reach the age of 56. As a result, these strategies are reported to have served to perpetuate labour market inactivity among older workers.

The conclusion reached above, however, has not been unanimous. A study in Canada on the impact of Employment Insurance showed that EI benefits provide income that allows workers to conduct a more thorough job search, resulting in a higher wage in their new job (Cremieux *et al.* 1996). The study found that less educated and younger people are more likely to suffer wage losses in their new jobs. Furthermore, older workers, men, those who worked longer in their last job and those with higher debts or mortgage payments, search harder for a new job. In a related study, the same authors found that unemployed individuals who receive EI benefits

tend to find new jobs with wages that are 7 to 9% higher than the wages of those with no EI benefits.[11]

Most income support-oriented programs in Canada have been judged to be ineffective from the point of view of re-employment of older workers.

However, most income support-oriented programs in Canada have been judged to be ineffective from the point of view of re-employment of older workers. The most prominent example in recent years has been the Program for Older Worker Adjustment (POWA). That program was instituted as a safety net for older workers who had exhausted Employment Insurance benefits and it was intended as a complement to other programs designed to encourage re-employment. A 1996 evaluation of POWA (HRDC, 1996a) measured the post-layoff labour market and lifestyle experiences of over 1,000 program participants compared to a group of over 600 non-participating laid-off older workers with similar characteristics. The evaluation concluded that POWA functioned primarily as a passive support strategy which provided much needed financial support to unemployed older workers who had exhausted any severance and EI benefits. Perhaps understandably, given their average age and employment histories in low-skilled industries, participants had little interest in training. Ten per cent or less of workers in both the participant group and the comparison group took formal training lasting more than 40 hours following their layoff.

The evaluation concluded that POWA was a disincentive to labour market participation. Indeed, the labour market outcomes of POWA were disappointing. Only 19% of POWA participants found work after layoff compared to 39% in the comparison group of older workers, and only 4 to 7% of participants were currently employed when the evaluation was done, compared to 20% in the comparison group. POWA clients were also less likely to find full-time and permanent jobs with relatively higher earnings and fringe benefits than the comparison group. Both groups experienced a substantial loss of earnings in the post-layoff period, but it was more pronounced for POWA clients, with the average earned income diminishing each year following layoff. Most of the program participants and comparison group members claimed CPP/QPP retirement benefits at age 60.

Similarly, the early retirement scheme in the Netherlands has been found to encourage the premature withdrawal from the labour force of almost 20% of workers aged 55 and over. Not surprisingly, fewer than 7% of the eligible workers aged 45 and over participated in programs designed to reintegrate clients into the labour market.

---

11 The fact that EI is for a fixed period of time is important to keep in mind when comparing it to other types of income support programs to which displaced older workers have had access.

Conversely, Japan's system, which clearly discourages early retirement, has seen relatively higher participation of older workers in public and private sector sponsored adjustment programs. Japan's lifelong employment system encourages firms to institute lateral transfers of employees rather than dismissing them. In addition, in order to avoid layoffs during work slowdowns, employers encourage workers to reduce the number of overtime hours worked as a means of adjusting to decreasing production schedules. The hiring and dismissal measures practiced by Japanese firms have served to help workers secure long-term employment, and have enabled older workers to remain active labour market participants until they retire.

Similarly, as a result of more moderate compensation under the Swedish early retirement strategy, older workers have taken steps to return to work or to remain active labour market participants. In fact, Sweden places substantial emphasis on active approaches to attaining full employment, while downplaying the passive income support strategies of providing temporary assistance to the unemployed. As a result, in 1989/90, two-thirds of government expenditures on labour market adjustment strategies was allocated to active employment programs.

Lesson 9 Income support measures designed to facilitate the early withdrawal or retirement of older workers do not necessarily improve the overall labour market adjustment process.

A 1995 ILO report found that the early withdrawal of older workers does not necessarily benefit younger workers. The reason for this is that new entrants to the labour market often lack the experience and know-how necessary for the jobs vacated by the older workers. More often, the jobs just disappear.

One of the primary labour market problems encountered by many industrialized countries in the 1990s is the increase in the proportion of older workers relative to the number of available employment opportunities. Policies that compensate unemployment and that provide disincentives for older workers to retrain and seek re-employment, whatever other drawbacks they may have, could represent a viable means for making room for younger, more skilled workers.

A number of studies have shown that programs that induce the early withdrawal from the labour force of older workers have served to open up positions for younger individuals. On the other hand, a 1995 ILO report found that the early withdrawal of older workers does not necessarily benefit younger workers. Referring to early retirement schemes in countries such as Belgium, France, Spain, and the United Kingdom, the report concludes that the total impact of such measures on the problem of youth unemployment is negligible. The reason for this is that new entrants to the labour market often lack the experience and know-how necessary for the jobs vacated by the older workers. More often, the jobs just disappear (ILO, 1995).

Regardless of the overall impact on the labour force, it should be pointed out that there is an indication that employers have benefited from these initiatives. The early retirement scheme in the Netherlands, for instance, was found to be a means for employers to reduce their payroll by re-staffing positions previously held by early retirees with fewer and/or lower paid younger employees.

III Strategies for Easing the Transition from Work to Retirement

Initiatives developed to help ease the transition of individuals from work to retirement include measures such as work-sharing, part-time employment, and phased retirement. They allow older individuals to maintain their labour force attachment and continued income from employment, and are intended to reduce the financial and emotional shocks often associated with full retirement.

Transitional approaches may represent a practical solution to easing the transition from full-time employment to retirement.

Lesson 10 Programs other than income support programs, that are designed to ease the transition from work to retirement can benefit older workers and assist overall labour market adjustment.

Initiatives intended to ease the transition of older individuals from work to retirement have met with some success in terms of placing workers 45 and over into jobs, or keeping them in employment positions that are in jeopardy. The literature indicates that for many older workers, the need to remain productive members of society is an important aspect of later life. Moreover, the stigma attached to receiving government funded income support encourages many older individuals to opt for lower paying employment over financial assistance. In addition, particularly given the employment barriers faced by older workers, and the fact that many employers have reported a preference for hiring older workers into alternative work settings, transitional approaches may represent a practical solution to easing the transition from full-time employment to retirement.

It is important to recognize, however, that alternative work environments and phased retirement appear to be more successful with the older segment of this age group (i.e., 55 years of age and older). There is also evidence that many older workers, including those aged 55 and over, are not interested in accepting the lower wages often associated with these alternative work settings.

Measures such as part-time or temporary employment and work-sharing have met with varying degrees of success in each of the countries examined for this report. For instance, a Canadian temporary work

initiative offered individuals between the ages of 50 and 65 a guaranteed annualized income in return for six months of work in community and environmental projects. It has been found to improve the overall incomes and quality of life of participants, while allowing them to remain productive members of the community (HRDC, 1996b).

The U.S. experience with alternative work arrangements has resulted in significantly high placement rates of older individuals and has allowed them to enjoy prolonged labour market participation, while reducing their reliance on government income support.

Internationally, in addition to providing income advantages to older workers and enabling them to remain active labour market participants, this approach has helped firms restructure their workforce in order to remain competitive, while continuing to benefit from the experience and reliability of the older employees. Perhaps the best example of this would be Sweden. The partial retirement scheme in Sweden provides workers with access to increased income under the program, while allowing them to remain active in the labour force, albeit at a reduced rate. In addition, participants have reported that they value their increased leisure time and many feel more rested and healthy than they did during full time employment. Moreover, this Swedish partial retirement initiative appears to allow firms to reorganize their human resources in order to achieve greater productivity, yet continue to benefit from the experience and resourcefulness of older workers. Employers have also reported that partial pensioners produce more than full time workers within the same age group.

The concept of "preparation for retirement" should not continue to be thought of as a last-minute adaptation, but be proposed as a lifelong consideration from adulthood onwards.

What is important to note in all of this is that the concept of "preparation for retirement" should not continue to be thought of as a last-minute adaptation, but be proposed as a lifelong consideration from adulthood onwards — as much to the individual for his or her future benefit, as to policy makers, universities, schools, industrial work centres, the media, and society at large. This would serve as a reminder that policies on aging are an important society-wide concern (UN, 1998).

4. Conclusion

An examination of the active labour market adjustment approaches implemented in various countries has revealed that there is seemingly no consistency in the labour market participation rates of older workers across the countries examined. In Japan and Sweden, for example, up to 90% of individuals aged 55 to 65 are active members of the labour force, compared to almost 50% in Canada, and as few as 40% in France and the Netherlands.

The variance in participation rates of older individuals among these countries has been attributed in part to the different labour market policy directions adopted. Countries with higher participation rates tend to emphasize active employment-related measures over longer term financial support, particularly with respect to older individuals.

Canada has adopted a mixed approach to providing adjustment assistance to older individuals which employs both active and passive measures. This strategy has resulted in an older worker participation rate corresponding to about the average rate among the countries examined in this study.

Overall, it appears that programs for older worker adjustment have met with some degree of success, but that this success depends on the economic and political objectives being sought. For instance, income support measures were found to be an effective means of ensuring the financial security of older workers or improving the labour market adjustment process by encouraging early withdrawal. However, these measures have also been found to discourage the re-employment of beneficiaries, and would thus not be appropriate where full employment among older workers is desired.

The review of the literature clearly demonstrates that older individuals face a number of employment barriers that their younger counterparts do not experience, and that these barriers frequently result in their becoming discouraged with respect to their re-employment prospects. The evidence suggests that initiatives for older job-seekers which build self-esteem and confidence through intensive, local and peer-based support and guidance, help older clients overcome their sense of insecurity and pessimism, and encourage these individuals to undertake job search activities with more confidence and perseverance. As well, job placement components have been shown to be a critical aspect of successful re-employment programs. Programs that focus on the interests of older participants, or which contain motivational strategies, have also been associated with higher placement rates for these clients.

There is also an indication that the success of a program is dependent on its ability to recognize and address the individual needs and circumstances of older workers. While certain older individuals wish to remain full-time members of the labour force, others prefer early retirement, and still others favour approaches that provide a gradual withdrawal from the labour market. These preferences may be ranked differently for those workers aged 45 to 54 when compared to those workers aged 55 to 64. In order to address the diversity of needs represented by older workers, future research and evaluations would benefit from collecting data on these two groups, in order to understand better their similarities and differences. Moreover, with a common definition of who is an older worker, future evaluations will be able to compare data across programs and policies.

The intention of this review was to derive lessons from the experiences of a wide range of workforce adjustment programs involving older workers; keeping in mind the growing importance of older workers in any future economy. It is hoped that the lessons presented in this report will inform and help stimulate future debate on policies and programs designed for this rapidly expanding segment of the workforce. What needs to be stressed again, is the importance of this topic to all Canadians, regardless of their age. While change seems to have become a constant in our modern-day lives, the one sure thing that we can count on is the fact that the Canadian workforce is getting older, and will continue to do so for the next two decades. No amount of technology will change that. In honour of the *International Year of Older Persons*, it's time for governments and employers across Canada to welcome this reality, in order to make life better, not only for the older worker of today, but for the older worker of tomorrow as well.

5. References

Aitkens, Andrew. 1995. "Modern Miracles." in Caledon Institute of Social Policy, *Critical Commentaries on the Social Security Review.* Ottawa: Renouf. Pp. 5-10.

Akyeampong, Ernest B. 1992. "Discouraged Workers: Where have they Gone?" *Canadian Economic Observer.* Ottawa: Statistics Canada, Cat. No. 11-010. October. Pp. 3.1-3.12.

Betcherman, Gordon, Leckie, Norm, and McMullen, Kathryn. 1997. *Developing Skills in the Canadian Workplace.* Ottawa: Canadian Policy Research Network.

Bound, J. et al. 1997. *Measuring the Effects of Health on Retirement Behaviour,* paper presented at International Health and Retirement Surveys Conference, Amsterdam, August.

Burkhauser, R.V. et al. 1997. *Health, Work, and Economic Well-Being of Older Workers,* paper presented at International Health and Retirement Surveys Conference, Amsterdam, August.

Canada Employment and Immigration Canada Advisory Council. 1985. *Older Workers: An Imminent Crisis in the Labour Market.* Report presented to the Minister of Employment and Immigration Canada, Ottawa: August.

_____. 1986. *Charting a Clear Course for a National Older Workers' Program.* A paper presented to the Minister of Employment and Immigration Canada. Ottawa: November.

_____. 1988. *The Unemployed Older Worker Phenomenon: A problem that will not go away.* A policy note presented to the Minister of Employment and Immigration Canada. Ottawa: June.

Canada, Government of Canada. 1998. "Fishery restructuring and adjustment measures for the Atlantic Groundfish Industry." *News Release.* Ottawa: June.

Canada, Canadian Human Rights Commission. 1997. *Annual Report Highlights.* Web Site: http://www.chrc.ca/ar1997/s_awe_e.html.

Canadian Labour Market and Productivity Centre. 1990. *Report of the CLMPC Task Forces.* Ottawa.

Casey, Bernard, and Bruches, Gert. 1983. *Work or Retirement? Labour market and social policy for older workers in France, Great Britain, the Netherlands, Sweden and the USA.* Aldershot: Gower.

Cremieux, P-Y., Fortin, P., Storer, P. and Van Audenrode, M. 1996. *The Impact of Unemployment Insurance on Wages, Search Intensity and Probability of Re-employment.* Evaluation report prepared for Human Resources Development Canada.

Dunn, Gladys H. 1985. *Older Workers Study.* Ottawa: Special Groups and Affirmative Action, Employment and Immigration Canada.

Ekos Research Associates, 1997. *Analysis of Laid-Off Older Workers: Highlight Report.* Unpublished evaluation report prepared for Human Resources Development Canada.

Finance Canada. 1986. *Budget Papers.* Ottawa: Supply and Services Canada. February 26.

Gibson, G. and Mills, A. 1989. *Job Finding Clubs for Older Workers: Interim Progress Report, Phase I.* Ottawa: Employment and Immigration Canada.

Glenday, Graham, and Jenkins, G.P. 1981. *Labour Adjustment: An Overview of Problems and Policies.* Labour Market Development Task Force, Technical Study No. 11. Ottawa: Supply and Services Canada.

Gruber, J. and Wise, D. 1997. *Social Security Programs and Retirement Around the World,* National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 6134.

GTA Consultants, Inc., and Andy Rowe Consultants, 1997. *Evaluation of the Atlantic Groundfish Strategy: Final Report of the TAGS/HRDC Formative Evaluation.* Hull: Human Resources Development Canada.

_____. 1998. TAGS/HRDC *Final Evaluation Report.* Hull: Evaluation and Data Development, Strategic Policy, HRDC.

Human Resources Development Canada. 1990a. *Evaluation of the Community Futures Program: Overview Report.* Hull: Job Creation and Employment Services Division.

_____. 1990b. *Evaluation of the Outreach Program: Overview Report.* Hull: Submitted to the Program Evaluation Branch by Gallup Canada, Inc.

_____. 1991. *Evaluation of the Skill Shortages Program.* Hull: Program Evaluation Branch.

_____. 1993. *Industrial Adjustment Services: Final Report.* Hull.

_____. 1995. *Employability Improvement Program: Program Evaluation.* Hull: Evaluation and Data Development, Strategic Policy.

_____. 1996. "Changing Notions of Retirement: A Phased-In Approach." *Applied Research Bulletin,* Vol.2, No.2. Website: http://www.hrdc-drhc.gc.ca/stratpol/arb/publications/bulletin/vo2n2/v2n2a7_e.shtml

_____. 1996a. *Program for Older Worker Adjustment: Evaluation Report.* Hull: Evaluation and Data Development, Strategic Policy.

_____. 1996b. *NB Job Corps Interim Impact and Interim Cost-Benefit/Cost-Effectiveness Evaluation.* Prepared for NB Job Corps Evaluation Committee. Evaluation and Data Development, Strategic Policy. Website: http://www.hrdc-dhrc.gc.ca/hrdc/corp/stratpol/progeval/micro/nbjc_eng.html.

_____. 1997. *A Review of Older Worker Adjustment Programs: Technical Report.* Prepared for Evaluation Services, Evaluation and Data Development. Ottawa.

_____. 1998. *The Effectiveness of Labor Market and Social Programs for Unemployed Older Workers: Lessons Learned.* Prepared for Evaluation Services, Evaluation and Data Development. Ottawa.

International Labour Organization. 1995. *World Labour Report,* Geneva: ILO.

_____. 1998. *World Labour Report,* Geneva: ILO.

LeBlanc, L. Suzanne, and McMullin, Julie Ann. 1997. "Falling through the Cracks: Addressing the Needs of Individuals between Employment and Retirement," *Canadian Public Policy.* Vol. 23, no.3: 289-304.

Leckie, Norm. 1993. *An International Review of Labour Adjustment Policies and Programs.* Kingston: Queen's University Papers in Industrial Relations.

Manton K., L. Corder, and E. Stallard, 1997. "Chronic Disability Trends in the Elderly United States Populations: 1982-1994", in *Procedures of the National Academy of Science* USA.

Marshall, Victor W. 1995. "The Older Worker in Canadian Society: Is There A Future?" in Ellen M. Gee and Gloria Guttman, eds. *Rethinking Retirement.* Vancouver: Gerontology Research Centre, Simon Fraser University. Pp. 51-68.

Morrison, Kelly. 1996. *Canada's Older Workers: A Discussion of Labour Market Issues.* Hull: Applied Research Branch, Human Resources Development Canada.

Ontario Ministry of Labour. 1993. *The Displaced Workers of Ontario: How do they fare?* Toronto: Queen's Printer.

Organization for Economic Co-operation and Development. 1994. *The Transition from Work to Retirement.* Paris: OECD. Social Policy Studies No. 16.

_____. 1995. *The Labour Market and Older Workers.* Paris: OECD. Social Policy Studies No. 17.

_____. 1998. *Workforce Ageing: Consequences and Policy Responses,* Working Paper AWP 4.1

OECD and Statistics Canada. 1995. *Literacy, Economy and Society – Results of the First International Adult Literacy Survey,* Paris and Ottawa.

Prince, Michael J., and Rice, James J. 1989. "The Canadian Jobs Strategy: Supply-Side Social Policy," in Katherine Graham, ed. *How Ottawa Spends 1989-90.* Ottawa: Carleton University Press. Pp. 247-87.

Saunders, Ronald S. 1984 *Aid to Workers in Declining Industries.* Toronto: Ontario Economic Council, Policy Studies Series.
Statistics Canada. 1998. *"Labour force characteristics by age and sex."* CANSIM. Website: http://www. statcan.80/englishPgdb/People/Labour/labor20b.html

Tindale, Joseph. 1991. *Older Workers in an Aging Workforce.* Report prepared for the National Advisory Council on Aging. Ottawa. Supply and Services Canada.

Trebilcock, Michael J. 1986. *The Political Economy of Adjustment.* Toronto: University of Toronto Press.

Trueman, Mary. 1989. *Training of Older Workers in Canada.* Geneva: ILO Training Discussion Paper No. 22.

United Nations. 1999. *The International Plan of Action on Ageing,* is available on-line at http://www.un.org/esa/socdev/iyop/index.html

Warr, P. 1994. *Age and Job Performance,* in Snel, J. and Cremer, R. (eds.), *Work and Ageing: A European Perspective.* London: Taylor and Francis.

Les programmes d'adaptation pour les travailleurs âgés

Étude bilan

Rapport final

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

décembre 1999

SP-AH093-12-99F

La règle qui conduit à considérer les personnes comme âgées sur la seule base de leur âge chronologique et qui les expose à la marginalisation sociale quand elles perdent le statut d'actif, constitue un des tristes paradoxes du processus de développement économique et social dans certains pays

(Nations Unies, Plan international d'action sur le vieillissement)

Remerciements

Le présent rapport fait le bilan de la participation des gouvernements canadiens aux programmes d'adaptation destinés aux travailleurs âgés. Il s'inspire de deux rapports techniques rédigés pour le compte et sous la direction d'Évaluation et développement des données du Ministère du Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Le premier rapport a été rédigé par Marc Bennett, alors que le second a été écrit par Michael Prince de la Société de recherche sociale appliquée (SRSA).

Cette étude a également bénéficiée da la participation de Richard Gill, d'Alderson-Gill Consulting.

Les rapports techniques préparés dans le cadre de cette étude pour DRHC sont disponibles sur demande.

Série

Des évaluations effectuées avec professionnalisme peuvent se révéler des plus utiles aux gouvernements canadiens, qui s'efforcent d'optimaliser la productivité et la rentabilité des programmes et des politiques en matière de ressources humaines. Elles permettent d'étayer, à l'aide d'écrits, notre expérience concernant les politiques et programmes ayant des objectifs semblables et ajoutent à la « mémoire organisationnelle » indissociable d'un meilleur processus décisionnel.

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) accorde une grande importance à l'acquisition continue du savoir. Ainsi, ces dix dernières années, nous avons consacré temps et argent à l'évaluation de nombre de nos programmes et de nos politiques. Ces évaluations ont porté sur un large éventail d'initiatives visant le développement des ressources humaines. Elles ont par ailleurs été enrichies par l'examen soigneux des évaluations réalisées par d'autres gouvernements, au Canada et ailleurs dans le monde.

DRHC a élaboré la série des *Études bilan* dans le but de rendre plus facilement accessible, au plus grand nombre, la masse de renseignements et de connaissances émanant de ses évaluations. Il s'agit de documents et de vidéos connexes dans lesquels on synthétise les leçons tirées des évaluations effectuées au pays ou à l'étranger au sujet d'un éventail de priorités stratégiques de premier plan en matière de ressources humaines. On y fait le tour des leçons apprises relativement à l'efficacité des politiques, des programmes, des services et des mécanismes de financement.

Les *Études bilan* s'adressent avant tout aux cadres supérieurs et aux analystes des politiques des gouvernements canadiens. Cependant, les gestionnaires de programme, les chercheurs en matière de politiques publiques et d'autres intervenants pourraient également bénéficier des leçons que nous avons apprises sur les programmes passés et présents.

C'est avec fierté que DRHC enrichit la série d'un nouveau titre, qui porte sur les leçons apprises des expériences passées dans le cadre de programmes d'adaptation pour les travailleurs âgés. C'est parce que les Nations Unies avaient déclaré que 1999 serait *l'Année internationale des personnes âgées* que l'étude a été entreprise. Nous espérons qu'elle favorisera l'élaboration de politiques et de programmes qui auront pour objet d'aider ce segment grandissant de la population.

Organisation apprenante qui reconnaît l'importance capitale du processus d'évaluation, DRHC compte bien poursuivre son travail dans ce domaine en continuant à mettre à l'essai de nouvelles approches et à en évaluer l'efficacité.

1. **Contexte** 1

2. **Les travailleurs âgés : leçons générales** 7

3. **Les travailleurs âgés déplacés : leçons particulières** 15
   I Services actifs d'emploi et d'adaptation 15
   II Programmes de soutien du revenu 23
   III Stratégies visant à faciliter la transition entre le travail et la retraite 26

4. **Conclusion** 29

5. **Bibliographie** 31

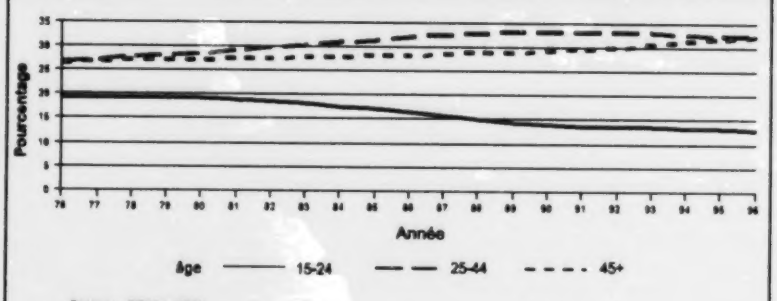
1. Contexte

Ce rapport résume les conclusions d'une étude dont l'objet était de tirer des enseignements de l'expérience acquise dans le cadre des programmes conçus pour aider les travailleurs âgés déplacés, c'est-à-dire les personnes de 45 à 64 ans qui ont perdu un emploi, pour quelque raison que ce soit. En nous penchant sur les travailleurs âgés *déplacés*, nous avons décidé que le rapport devrait également tenter de déterminer quelle est la situation actuelle des travailleurs âgés et quel sera leur rôle dans l'économie de l'avenir. À ce titre, nous espérons que les politiques et les programmes conçus à l'avenir pour répondre aux besoins des travailleurs âgés déplacés pourront être élaborés de façon plus éclairée, compte tenu du rôle que seront appelés à jouer les travailleurs âgés dans les années futures.

Le nombre des personnes âgées par rapport à l'ensemble de la population s'est accru régulièrement au cours des 20 dernières années dans un grand nombre de pays industrialisés. Par exemple, au Canada, les personnes de 45 ans et plus représentaient 26,6 % de la population en 1976 et 32,5 % en 1996. Selon Statistique Canada, cette proportion devrait continuer de s'accroître. Des tendances démographiques semblables ont été observées dans d'autres pays de l'OCDE.

Le nombre des personnes âgées par rapport à l'ensemble de la population s'est accru régulièrement au cours des 20 dernières années dans un grand nombre de pays industrialisés.

TABLEAU 1
Croissance de la population canadienne selon l'âge



Source : DRHC, 1997

Parallèlement à cette tendance au vieillissement de la population, on a assisté à des restructurations économiques et industrielles de grande envergure dans ces pays. Les progrès technologiques, la libéralisation du commerce et les mesures prises pour répondre à l'évolution de la demande des consommateurs ont souvent nécessité des ajustements fondamentaux. Même si ces ajustements économiques sont généralement considérés comme étant nécessaires et bénéfiques à long terme, ils se sont souvent

traduits par la fermeture d'entreprises et le déplacement de travailleurs à court et à moyen terme.

Les problèmes découlant de la réintégration à la population active ont traditionnellement été encore plus prononcés chez les travailleurs âgés.

Il en est résulté divers problèmes sur le marché du travail pour la population active en général, et pour les travailleurs âgés en particulier. Même si les travailleurs déplacés par des changements structurels ont tendance à faire face à de plus grands obstacles au réemploi que les travailleurs qui ont perdu leur emploi pour d'autres raisons, les problèmes découlant de la réintégration à la population active ont traditionnellement été encore plus prononcés chez les travailleurs âgés.

Selon la littérature, les travailleurs âgés font face à divers obstacles systémiques qui les empêchent d'obtenir de l'emploi et de la formation, obstacles qui ne se posent peut-être pas pour les travailleurs plus jeunes (Betcherman, Leckie et McMullin, 1997; CCMTP, 1990; Dunn, 1985; Morrison, 1996; Tindale, 1991). Il s'agit notamment des obstacles suivants :

- compétences permanentes qui ne sont plus en demande et manque de compétences pertinentes pour occuper des postes dans les industries et les secteurs de croissance de l'économie;
- niveaux inférieurs d'alphabétisation et de scolarité;
- manque d'expérience et de compétences en matière de recherche d'emploi;
- questions personnelles reliées à l'estime de soi
- ces travailleurs sont moins disposés à accepter la mobilité géographique et (ou) professionnelle pour obtenir un emploi, pour des raisons liées aux coûts et aux risques;
- stéréotypes négatifs de la part des employeurs, des médias ainsi que d'agences privées et publiques d'emploi au sujet de la productivité des travailleurs âgés, de sorte que les employeurs hésitent à recruter des travailleurs âgés ou à leur offrir de la formation ou du recyclage;
- pressions sociales, administratives et politiques qui s'exercent sur les travailleurs âgés pour qu'ils cèdent leur place afin de régler le problème du chômage des jeunes, réduire les coûts salariaux et favoriser la rationalisation des entreprises;
- programmes de formation axée sur l'emploi qui sont souvent inaccessibles ou qui ne correspondent pas aux besoins et aux intérêts des travailleurs âgés.

Ces obstacles auxquels font face les travailleurs âgés revêtent diverses formes — attitudinale, économique, financière, personnelle et sociale — et nécessitent donc une réponse stratégique pluridimensionnelle. Comme tout autre groupe démographique ou catégorie socialement définie, les

travailleurs âgés ne sont pas tous pareils[1]. Par rapport au marché du travail, les travailleurs âgés n'ont pas tous la même profession, ne travaillent pas tous dans le même secteur d'activité, ont des antécédents professionnels et des statuts économiques différents, n'ont pas tous les mêmes raisons pour quitter le travail ou y revenir, et leurs régimes et perspectives de retraite diffèrent également. L'expérience des travailleurs âgés à l'égard des mesures d'adaptation est influencée par leur niveau de revenu, leur niveau d'instruction et leur âge. Par exemple, les travailleurs âgés « plus jeunes », ceux du groupe des 45 à 54 ans, affichent un taux de participation à la population active beaucoup plus élevé que les 55 à 64 ans, et semblent avoir recours plus facilement aux services de soutien de l'emploi et à autres mesures d'adaptation. En général, les travailleurs du groupe des 55 à 64 ans ont été touchés plus durement par les ralentissements économiques, les fermetures d'entreprise et les licenciements, de même que par la discrimination fondée sur l'âge.

Compte tenu d'obstacles de cette nature, l'expérience des travailleurs âgés sur le marché du travail au Canada et ailleurs se caractérise de nos jours par plusieurs tendances troublantes. Collectivement, les travailleurs âgés sont moins susceptibles de perdre leur emploi que les travailleurs plus jeunes, mais lorsqu'ils le perdent, ils ont tendance à demeurer en chômage plus longtemps. Ils affichent des pertes salariales moyennes plus importantes que d'autres groupes d'âge lorsqu'ils décrochent un nouvel emploi. Il se peut bien même qu'ils épuisent leurs prestations d'assurance-emploi et qu'ils aient à recourir à l'aide sociale, qui constitue le programme de bien-être public de dernier recours.

La proportion des cessations d'emploi involontaires chez les travailleurs âgés s'est accrue au cours des dix dernières années.

La proportion des cessations d'emploi involontaires chez les travailleurs âgés s'est accrue au cours des dix dernières années. Les travailleurs âgés *déplacés* sont moins susceptibles d'avoir une pension privée de leur employeur ou des revenus de placements que d'autres personnes qui ont quitté la population active. Les travailleurs âgés sont également surreprésentés parmi les chômeurs découragés — ceux qui ont abandonné la recherche d'emploi et qui, à ce titre, ne sont pas comptés dans la population active formelle ni dans les statistiques du chômage. Lorsqu'ils trouvent du travail, les chômeurs âgés sont plus susceptibles d'avoir décroché un emploi temporaire que les travailleurs plus jeunes. Par rapport à l'ensemble des travailleurs âgés, les travailleurs âgés *déplacés* ont

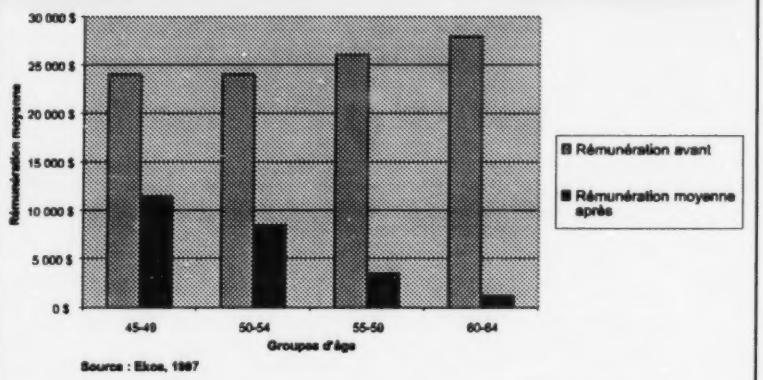
---

1 Dans ce rapport, nous définissions les travailleurs âgés comme étant âgés de 45 ans et plus (Aitken, 1995; Marshall, 1995; Saunders, 1984, Statistique Canada, 1998; et Trueman, 1989). Cependant, une distinction peut se faire à l'intérieur de ce groupe entre les travailleurs âgés de 45-54 ans et ceux de 55-64 ans. Bien que nous présentions des résultats pour les 2 groupes lorsque possible, il survient un problème quand des définitions différentes de travailleurs âgés sont utilisées. Malheureusement, peu d'évaluations présentent des résultats selon ces 2 groupes d'âge, même lorsque que la définition des 45 ans et plus est utilisée.

tendance à avoir occupé des emplois moins bien rémunérés, ce qui signifie que leur pension de retraite est moins élevée que celle des travailleurs âgés qui ont quitté la population active pour d'autres raisons, de sorte qu'ils comptent davantage sur les prestations de sécurité de la vieillesse du gouvernement. En fait, un grand nombre d'entre eux ne touchent pas d'indemnités de cessation d'emploi. Au-delà de la baisse du revenu et du niveau de vie, les coûts peuvent comprendre le désespoir, des stress familiaux et des sentiments de rejet et de colère.

TABLEAU 2

Changements dans la rémunération moyenne sept ans après un licenciement



Source : Ekos, 1987

Selon certaines statistiques canadiennes, chez les *travailleurs âgés déplacés*, les répercussions financières s'aggravent progressivement, compte tenu de l'âge du travailleur au moment du licenciement. Le tableau 2 illustre une période de sept ans après le licenciement (abstraction faite de la première année suivant le licenciement) et montre que la rémunération annuelle moyenne tirée d'un emploi après le licenciement était de 11 000 $ à 12 000 $ dans le groupe des travailleurs licenciés de 45 à 49 ans; de 8 000 $ à 9 000 $ dans le groupe des 50 à 54 ans; de 3 000 $ à 4 000 $ dans le groupe des 55 à 59 ans; et de 500 $ à 2 000 $ dans le groupe des 60 à 64 ans. Cette rémunération plus faible est aggravée du fait que, parmi l'ensemble des travailleurs âgés licenciés, les travailleurs les plus âgés avaient généralement les revenus d'emploi les plus élevés avant le licenciement, de sorte que la baisse de revenu tend à être beaucoup plus importante chez eux (et on peut le supposer, avoir des effets financiers et autres beaucoup plus dévastateurs)[2].

---

2 Lorsqu'on prend en considération les indemnités de cessation d'emploi et le revenu tiré de régimes de pension du gouvernement et de l'employeur, les différences dans le revenu global entre les catégories de travailleurs âgés sont moins frappantes. Alors que la perte de **rémunération** va de 12 000 $ dans le groupe des 45 à 49 ans à 27 000 $ dans le groupe des 60 à 64 ans, la perte de **revenu total** passe de 9 000 $ à 12 000 $ respectivement.

Traditionnellement, il y a eu très peu de programmes gouvernementaux visant à aider les travailleurs âgés déplacés. En effet, les travailleurs âgés ont généralement une situation d'emploi plus stable et des salaires relativement plus élevés que les travailleurs plus jeunes. Ils ont également affiché régulièrement des taux de chômage plus faibles et plus d'ancienneté que les travailleurs plus jeunes. Par conséquent, jusqu'à récemment, il n'était pas urgent de mettre sur pied des programmes visant expressément à aider les travailleurs âgés déplacés. Ceux qui en avaient besoin étaient généralement dirigés vers les programmes généraux d'aide à l'emploi qui n'étaient pas axés expressément pour les travailleurs âgés.

Traditionnellement, il y a eu très peu de programmes gouvernementaux visant à aider les travailleurs âgés déplacés.

Ceux qui en avaient besoin étaient généralement dirigés vers les programmes généraux d'aide à l'emploi qui n'étaient pas axés expressément pour les travailleurs âgés.

Cependant, comme on le voit dans la littérature, les avantages traditionnels des travailleurs âgés sur le marché du travail commencent à disparaître. Selon certaines tendances du marché du travail, les écarts dans les taux de chômage, la sécurité d'emploi et l'ancienneté des travailleurs âgés par rapport à d'autres groupes d'âge se sont refermés au cours des vingt dernières années. De plus, le taux de participation des travailleurs âgés à la population active n'a pas progressé au même rythme que la proportion qu'ils représentent dans la population. Pour les travailleurs âgés, et pour l'économie en général, il est devenu urgent de s'attaquer aux problèmes des travailleurs âgés déplacés, à la fois pour répondre à leurs besoins courants, mais surtout, à long terme, pour déterminer comment les travailleurs âgés en général « s'intégreront » dans l'économie de l'avenir. En présentant ce que nous savons à propos des travailleurs âgés sous forme de leçons apprises, les futurs programmes et politiques pourraient être développés dans un environnement plus informé.

Pour les travailleurs âgés, et pour l'économie en général, il est devenu urgent de s'attaquer aux problèmes des travailleurs âgés déplacés, à la fois pour répondre à leurs besoins courants, mais surtout, à long terme, pour déterminer comment les travailleurs âgés en général « s'intégreront » dans l'économie de l'avenir.

Approche

Les rapports dont s'inspire le présent sommaire, présentent les résultats d'évaluations, d'analyses et (ou) d'examens des programmes d'adaptation destinés aux travailleurs âgés au Canada, aux États-Unis et dans certains pays de l'OCDE (Australie, France, Allemagne, Japon, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni). L'information tirée de cette littérature est ensuite résumée dans le présent rapport. L'objectif visé est d'évaluer les répercussions de ces programmes et d'en tirer une série d'enseignements.

En examinant les genres de programmes qui ont bien fonctionné et ceux qui ont mal fonctionné, il faut prendre en considération les objectifs des programmes particuliers et le contexte plus vaste des politiques gouvernementales. Par exemple, certains programmes sont conçus pour indemniser les travailleurs licenciés, tandis que d'autres sont axés sur la réintégration des travailleurs licenciés à la population active. Certains programmes veulent aider les travailleurs des industries en déclin ou en restructuration à conserver leur emploi grâce à des mesures de formation, de partage d'emploi, de réduction des horaires de travail, etc. Au niveau le plus

global, certains programmes tentent de revitaliser l'activité économique de collectivités ou de régions en particulier, en vue de créer des débouchés pour les travailleurs déplacés ou les travailleurs dont le gagne-pain est en jeu.

De surcroît, il est possible que l'éventail des programmes offerts dans un pays en particulier s'inspire d'un but plus fondamental, par exemple décourager la réintégration des travailleurs âgés licenciés dans la population active. Il s'agit alors d'un moyen d'aider les jeunes gens à s'intégrer à la population active en offrant un soutien financier important à long terme aux travailleurs âgés, et en facilitant leur accès à une pension intégrale ou à une assurance-invalidité. En ce sens, la retraite peut être le résultat recherché des programmes d'adaptation de la main-d'œuvre. C'est en général la situation que l'on retrouve en France.

Par comparaison, d'autres pays peuvent viser globalement le plein emploi. Ainsi, ils élaboreront des politiques ou des programmes dont l'objet est d'aider les travailleurs âgés à demeurer dans la population active. C'est notamment le cas en Suède.

Finalement, il peut y avoir des objectifs stratégiques d'ordre social qui influencent, du moins en partie, la conception des programmes, notamment l'équité en matière d'emploi, le désir de réduire la dépendance envers le soutien du revenu et d'autres transferts et services de soutien du gouvernement, des préoccupations au sujet de la qualité de vie des travailleurs licenciés (estime de soi, confiance en leurs capacités professionnelles, idée qu'ils se font de leur contribution à la société, santé et satisfaction générale face à la vie), de même que des objectifs ayant trait à la santé et à la vigueur des collectivités à titre individuel.

Compte tenu de toutes les circonstances atténuantes qui entrent en jeu dans tout programme ou politique d'adaptation du marché du travail, les évaluations examinées ici varient beaucoup dans leur approche, tout en reflétant un vaste éventail de programmes. De plus, la situation économique, les approches en matière de politique sociale et de politique économique et les réalités politiques des pays qui ont mis ces programmes en œuvre varient beaucoup. Il n'a donc pas été facile de faire des comparaisons claires entre les conclusions qui ont été tirées de ces programmes, ni de tirer de ces évaluations des conclusions générales de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas. Quoi qu'il en soit, nous tentons, dans les prochaines sections, de résumer les constatations qui semblent généralement pertinentes, et de présenter certains grands enjeux qui ressortent des évaluations, à des fins de discussion.

2. *Les travailleurs âgés : leçons générales*

Il est important de se souvenir des deux groupes à qui ces leçons s'appliquent : les travailleurs âgés déplacés, et les travailleurs âgés de l'avenir.

Pour mieux comprendre les leçons générales que nous avons apprises, il est important de se souvenir des deux groupes à qui ces leçons s'appliquent. Le premier groupe est composé des travailleurs âgés qui se retrouvent « sans travail », c'est-à-dire les travailleurs âgés déplacés, alors que les membres du deuxième groupe peuvent être considérés en général comme des travailleurs âgés; ils représentent plus particulièrement les travailleurs âgés de l'avenir. Il est important de se souvenir de cette distinction, car une politique ou un programme destiné au premier groupe ne sera pas nécessairement la meilleure solution pour le deuxième groupe. Sans une perspective à long terme, des solutions appropriées mises en œuvre à court terme pourraient bien nuire aux politiques possibles de l'avenir. Compte tenu de la distinction que nous venons de faire entre ces deux groupes, examinons maintenant les leçons générales qui peuvent être tirées de la littérature.

Leçon 1 La productivité des travailleurs âgés demeure relativement constante.

Un grand nombre d'études gérontologiques et psychologiques présentent des mesures directes du rendement au travail et analysent leur rapport à l'âge. Une recension récente de cette littérature conclut qu'il n'y a pas de différence globale significative entre le rendement au travail des travailleurs selon qu'ils sont plus âgés ou plus jeunes (Warr, 1994). Dans presque chaque cas, les variations **à l'intérieur** d'un groupe d'âge dépassent de beaucoup les différences moyennes **entre** groupes d'âge.

Il y a une corrélation importante entre l'âge et le mauvais état de santé, qui est l'une des causes des grandes différences de productivité à l'intérieur des groupes d'âge. Le risque de mauvaise santé et d'incapacité augmente avec l'âge, et l'apparition des problèmes de santé influence le moment de la retraite pour bon nombre de travailleurs âgés (Bound *et coll.*, 1997; Burkhauser *et coll.*, 1997). Cependant, l'augmentation récente de la longévité semble s'être accompagnée d'une réduction significative de l'incidence de l'incapacité à des âges plus avancés (Manton *et coll.*, 1997), ce qui laisse penser que l'influence qu'exerce le mauvais état de santé sur la productivité des travailleurs dans tous les groupes d'âge diminue.

Même si le vieillissement ne réduit pas généralement la capacité du travailleur de s'acquitter de tâches familières au travail, la diminution de la capacité de s'adapter à des tâches changeantes aurait tendance à réduire la productivité au fil du temps. La capacité de recevoir de la formation,

comme la productivité en général, n'est pas facile à mesurer. Cependant, nous disposons de certaines données indirectes dans le cadre de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA), qui est une importante source d'information sur la relation entre l'âge, la productivité et la capacité de recevoir de la formation (on trouvera plus de renseignements dans OCDE et Statistique Canada 1995).

Les cotes d'alphabétisation établies par l'EIAA sont sensiblement inférieures chez les travailleurs âgés, mais les comparaisons transversales de ce genre confondent les effets véritables du vieillissement avec d'autres déterminants de l'alphabétisation, notamment la scolarité moindre dans les cohortes plus âgées. Lorsque l'enquête intègre certaines variables démographiques et économiques, ses résultats laissent penser que les capacités de lecture et d'écriture en général ne diminuent que modestement entre 40 et 65 ans. Les données de l'EIAA montrent également que les capacités de lecture et d'écriture s'améliorent avec la pratique et se détériorent si elles ne sont pas utilisées; en d'autres mots, « ce qui ne sert pas s'atrophie » (OCDE et Statistique Canada, 1995). Ainsi donc, les travailleurs (peu importe leur âge) dans un « environnement propice à l'acquisition du savoir » semblent beaucoup moins susceptibles d'afficher une diminution de la capacité de recevoir de la formation.

Pour le travailleur âgé de demain, il est encore plus important de prévoir de la formation dès aujourd'hui, compte tenu des responsabilités plus importantes que les travailleurs âgés devront assumer sur le marché du travail.

En ce qui concerne la situation des travailleurs âgés déplacés, l'OIT a récemment fait valoir qu'il faut des politiques favorisant la formation tout au long de la vie professionnelle, pour éviter la désuétude des compétences. Il est peut-être trop tard pour corriger la faible scolarité d'un grand nombre des travailleurs âgés déplacés d'aujourd'hui, mais pour le travailleur âgé de demain, il est encore plus important de prévoir de la formation dès aujourd'hui, compte tenu des responsabilités plus importantes que les travailleurs âgés devront assumer sur le marché du travail.

Cependant, ce n'est pas seulement pour les travailleurs âgés qu'il faut accorder plus d'importance à la formation, mais bien pour l'ensemble des travailleurs. L'explosion du savoir entraîne l'obsolescence de l'information, de sorte que ceux qui sont exclus de cette nouvelle information peuvent également se retrouver en « obsolescence sociale », en ce sens qu'ils se sentiront coupés des « enjeux » du jour. Cela ne vaut pas seulement pour les travailleurs âgés peu instruits, mais bien pour chaque groupe d'âge peu scolarisé. Ainsi, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) préconise un concept de l'acquisition du savoir tout au long de la vie qui aura des répercussions directes sur la productivité globale des travailleurs; en effet, les travailleurs seront moins susceptibles de voir leur poste éliminé plus tard s'ils ont pu

continuer d'acquérir des connaissances tout au long de leur vie professionnelle (OIT, 1998).

Leçon 2 L'âge « prévu » de la retraite influence le recrutement, la formation et la rémunération tout au long de la carrière.

Par rapport à la tendance à la retraite anticipée, on retrouve l'influence que cette tendance exerce sur les perceptions des employeurs face aux travailleurs âgés. Si l'on se tourne vers les Pays-Bas, qui comptent un faible pourcentage de travailleurs âgés, on peut voir que les taux de formation y accusent une réduction très abrupte en fonction de l'âge. Tandis que 15 % des travailleurs de 25 à 44 ans ont participé à de la formation professionnelle et à du recyclage professionnel, les taux correspondants sont de 12 % chez les travailleurs de 45 à 54 ans et d'à peine 2 % chez les 55 à 64 ans (OCDE, 1998).

Des attentes erronées au sujet du moment de la retraite pourraient se révéler coûteuses, tant au niveau individuel de l'entreprise qu'au niveau de l'économie en général. Cependant, les gouvernements devraient être en mesure de faciliter l'adaptation du marché du travail au vieillissement de la population active en diffusant en temps opportun l'information qui aiderait les travailleurs et les employeurs à prévoir les répercussions des tendances démographiques et des changements stratégiques concernant le moment de la retraite. Comme le rendement des investissements dans le perfectionnement des compétences dépend de l'âge prévu de la retraite, toute modification qui aura des répercussions sur l'âge de la retraite doit être annoncée le plus longtemps possible à l'avance (OCDE, 1998).

Les gouvernements devraient être en mesure de faciliter l'adaptation du marché du travail au vieillissement de la population active en diffusant en temps opportun l'information qui aiderait les travailleurs et les employeurs à prévoir les répercussions des tendances démographiques et des changements stratégiques concernant le moment de la retraite.

Il peut se révéler prudent pour les gouvernements de démontrer comment les travailleurs âgés joueront un rôle de plus en plus important dans la population active en général. Selon des projections de l'OCDE, le taux de croissance de la population active au début du XXIe siècle sera beaucoup plus faible qu'il ne l'a été ces dernières années dans un grand nombre des pays membres (OCDE, 1998). Une baisse aussi importante doit être envisagée à la lumière de la tendance à la retraite anticipée dont il a été question ci-dessus. Une façon de compenser la chute prévue du taux de croissance de la population active serait d'apporter des modifications aux politiques relatives aux pensions en vue de relever l'âge concret de la retraite. Pareille décision se refléterait à son tour sur le vieillissement de la population active; en effet, un pourcentage plus important des travailleurs demeureraient sur le marché du travail plus longtemps, ce qui relèverait la proportion globale que représentent les travailleurs âgés dans la population d'âge actif.

Par ailleurs, il n'y a pas lieu de s'inquiéter de ce vieillissement de la population active. D'après ses propres projections, l'OCDE prévoit que la cohorte des travailleurs qui auront entre 45 et 64 ans en l'an 2015 sera mieux instruite que la cohorte du même âge aujourd'hui (OCDE, 1998). Cela devrait donc faciliter l'intégration de groupes plus nombreux de travailleurs âgés.

Dans les prochaines décennies, comme les travailleurs âgés joueront un rôle plus important au sein de la population active, ils devront également jouer un rôle grandissant lorsqu'il s'agira de répondre à de nouveaux besoins en matière de main-d'œuvre spécialisée.

Compte tenu de ce vieillissement plus marqué de la population active, il faudra des mesures de formation plus nombreuses pour les travailleurs âgés. Dans les prochaines décennies, comme les travailleurs âgés joueront un rôle plus important au sein de la population active, ils devront également jouer un rôle grandissant lorsqu'il s'agira de répondre à de nouveaux besoins en matière de main-d'œuvre spécialisée. À mesure que le pourcentage des travailleurs plus jeunes diminuera, il est probable que les travailleurs plus âgés devront démontrer une bonne capacité d'adaptation. Mais cela ne devrait pas être un problème, car selon certaines indications déjà disponibles, les travailleurs âgés, à condition d'avoir une scolarité adéquate et d'avoir déjà reçu de la formation en cours d'emploi, semblent présenter de bonnes perspectives en ce qui concerne la formation (OCDE, 1998).

Leçon 3 En général, la transition entre le travail et la retraite est encore une expérience assez abrupte.

Le passage du travail à la retraite peut être une expérience soudaine et déconcertante. Selon une étude internationale, « dans la grande majorité des cas, le passage de la vie active à la retraite se fait de façon assez abrupte, surtout chez les hommes. Ils n'ont guère la possibilité de se ménager une étape intermédiaire en optant pour un emploi moins prenant, à temps partiel par exemple. Les travailleurs indépendants ont plus de latitude pour adapter leurs conditions de travail de façon à se désengager progressivement de la vie active » (OCDE, 1995:134). De surcroît, la relation entre la retraite et le chômage est ambiguë pour certains travailleurs âgés. Compte tenu de l'ampleur des mesures récentes de rationalisation du gouvernement et de restructuration des entreprises, la distinction entre retraite anticipée et retrait anticipé de la population active est loin d'être claire (LeBlanc et McMullin, 1997). Le résultat, c'est que certains travailleurs âgés se retrouvent « à la retraite » alors qu'ils auraient voulu continuer à travailler; dès lors, même s'ils sont admissibles à un régime de pension, ils ont souvent l'impression d'être « en chômage ».

Selon un rapport récent sur les avantages éventuels — et les possibilités — de la retraite graduelle chez les Canadiens et Canadiennes, les modalités actuelles de la plupart des régimes de pension d'entreprise et du

Régime de pensions du Canada (RPC)[3] ne se prêtent pas à une retraite graduelle. La réglementation régissant les pensions, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, fait obstacle à une approche plus graduelle dans le cadre de laquelle les travailleurs pourraient continuer d'accumuler des crédits de pension partiels tout en touchant des prestations de retraite partielles. De plus, la proportion des Canadiens et Canadiennes qui auraient les moyens de prendre une semi-retraite plutôt que de continuer à travailler à plein temps est probablement faible, étant donné que les régimes de pension ne sont pas répandus dans le secteur privé et que les régimes d'épargne-retraite sont peu utilisés (DRHC, 1996).

Leçon 4 L'admissibilité à un régime de pension joue un rôle important dans le choix du moment de la retraite.

L'une des principales constatations empiriques de la littérature concerne l'importance du rôle des régimes de retraite lorsqu'il s'agit de choisir le moment de la retraite (Gruber et Wise, 1997; OCDE, 1998). Les régimes privés et publics de retraite représentent souvent des mesures incitatives importantes pour encourager les travailleurs à prendre leur retraite dès qu'ils sont admissibles aux prestations, étant donné que les taux d'imposition effectifs sont élevés. Dans certains pays de l'OCDE, les régimes de prestations de chômage et d'invalidité ou les programmes spéciaux de retraite anticipée incitent fortement les travailleurs à se retirer de la population active avant l'âge conventionnel de la retraite. Par exemple, en Allemagne et aux Pays-Bas, l'admissibilité à l'assurance-invalidité est extrêmement libérale; en effet, les travailleurs y ont souvent droit uniquement parce qu'ils ne sont pas qualifiés pour occuper les postes vacants.

L'ONU affirme que les mesures visant à diminuer l'âge de la retraite afin de créer des débouchés pour les jeunes ne peuvent être considérées que comme une solution partielle et à court terme.

Dans le cadre de *l'Année internationale des personnes âgées*, c'est-à-dire l'année 1999, l'ONU a publié un Plan international d'action sur le vieillissement dans lequel elle affirme que les mesures visant à diminuer l'âge de la retraite afin de créer des débouchés pour les jeunes ne peuvent être considérées que comme une solution partielle et à court terme; c'est-à-dire un moyen de régler un problème social en créant un autre probleme, qui durera probablement plus longtemps. En d'autres mots, offrir une retraite anticipée peut contribuer à alléger une partie du chômage des jeunes aujourd'hui, mais comme la durée de vie des retraités augmente, quels travailleurs les feront vivre?

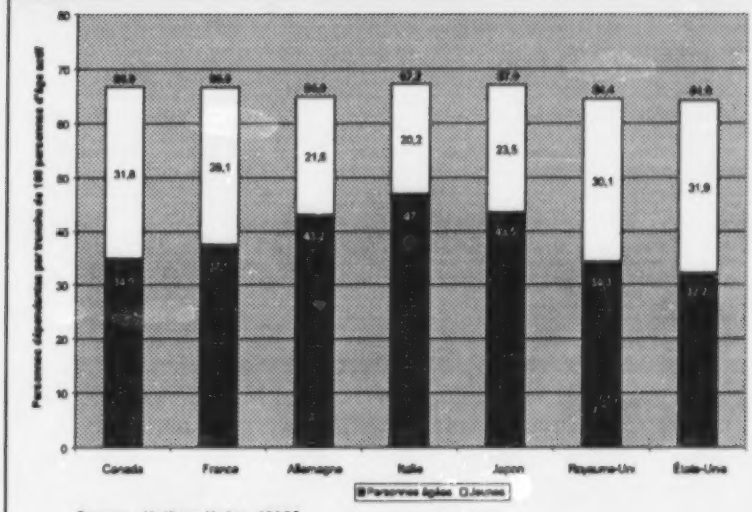
---

3 Au Québec, les travailleurs âgés de 60 à 65 ans qui ont vu leur salaire diminuer d'au moins 20% à la suite d'une retraite progressive, peuvent demander une rente de retraite anticipée du Régime de rentes du Québec.

Le rapport de l'Organisation internationale du travail (OIT) intitulé *Le travail dans le monde 1995* va encore plus loin que l'ONU, en affirmant que de nombreux changements qui ont été apportés récemment aux politiques relatives à la retraite anticipée se révéleront des erreurs coûteuses. L'OIT base cette conclusion sur le « ratio de dépendance », c'est-à-dire le nombre de membres de la population active qui peuvent faire vivre chaque personne âgée ne faisant pas partie de la population active. En Europe de l'Ouest, on s'attend à ce que ce nombre tombe à 1,5 travailleur pour chaque personne retraitée d'ici 2005. Au Canada, en 1998, le ratio était de 5,4 personnes d'âge actif pour chaque personne de plus de 65 ans. Cependant, on prévoit qu'il tombera à 3,8 d'ici 2020, puis à 2,9 d'ici 2030 (voir le tableau 3)[4].

TABLEAU 3

Ratios projetés de dépendance des jeunes et des personnes âgées dans les sept grands pays industrialisés, 2030



Source : Nations Unies, 1995[5]

4 Pour calculer le ratio de dépendance dans la forme "nombre de travailleurs par personne retraitée", il faut diviser 100 par le groupe en question. Par exemple, en 2030, le ratio de personnes retraitées dépendantes des travailleurs au Canada sera 100/34,9 = 2,9. Il y aura donc 2,9 travailleurs pour chaque personne retraitée.

5 Nations Unies, Estimations et projections des variantes moyennes. Le ratio de dépendance global est le nombre de jeunes et de personnes âgées par tranche de 100 personnes d'âge actif. Le ratio de dépendance des personnes âgées est le nombre de personnes âgées par tranche de 100 personnes d'âge actif. Les jeunes sont les personnes de 0 à 14 ans, les personnes d'âge actif ont entre 15 et 64 ans, et les personnes âgées sont celles de 65 ans et plus. Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, Les perspectives d'avenir de la population mondiale : révision de 1994 (New York, Publications des Nations Unies, 1995).

Une partie de l'augmentation de la dépendance des aînés peut s'expliquer par le vieillissement naturel de la population et donc ne pas relever du contrôle du gouvernement; mais ces dernières années, une part grandissante de cette dépendance a pu être attribuée à une diminution marquée des taux de participation des travailleurs d'âge mûr à un âge de plus en plus jeune. Dans les Pays-Bas par exemple, entre 1960 et 1990, le taux de participation des hommes de 60 à 64 ans a chuté, passant de 81 % à 23 %. Cela se révèle doublement coûteux; en effet, non seulement les travailleurs âgés cessent-ils d'apporter une contribution économique, mais encore commencent-ils à retirer des prestations de retraite anticipée.

L'OCDE a également remis en question la viabilité des deux tendances simultanées de l'accroissement de la longévité et de la retraite de plus en plus hâtive. En effet, si ces deux tendances se maintenaient, le ratio de dépendance des personnes retraitées par rapport aux travailleurs d'âge actif augmenterait sans limite. Il serait alors très difficile de se payer les niveaux de pensions actuels et on pourrait même assister à une baisse des niveaux de vie en général. Dans les pays industrialisés, les dépenses au chapitre des pensions de retraite en proportion du PIB ont plus que doublé entre 1960 et 1984. Pour donner un exemple de ce qui pourrait se passer si les tendances actuelles se maintiennent, on peut affirmer qu'en Allemagne, d'ici l'an 2025, il y aura peut-être plus de retraités que de personnes employées (OIT, 1995).

L'OCDE a également remis en question la viabilité des deux tendances simultanées de l'accroissement de la longévité et de la retraite de plus en plus hâtive.

La conclusion naturelle à en tirer, c'est que pour corriger ces tendances troublantes, il faudrait relever l'âge de la retraite. Cependant, comme l'a fait remarquer le Conseil consultatif national sur le troisième âge (CCNTA)[6], de telles mesures nuiraient à un grand nombre de petits salariés qui demandent des prestations de retraite du RPC lorsqu'ils sont licenciés ou qu'ils sont obligés de cesser de travailler pour des raisons de santé. Ainsi, chaque fois qu'il est question de l'admissibilité à la pension, il faut se souvenir que les travailleurs âgés ne constituent pas un groupe homogène. Pour respecter cette diversité, il serait peut-être utile d'adopter une approche plus flexible en matière d'admissibilité aux pensions.

Leçon 5 La plupart des travailleurs âgés déplacés désirent recommencer à travailler à temps plein.

La littérature et la recherche nous montrent que la plupart des travailleurs âgés désirent travailler et que, s'ils tombent en chômage, ils veulent un nouvel emploi (Aitkens, 1995; Marshall, 1995). D'après les débats de

6 Le Conseil consultatif national sur le troisième âge (CCNTA), qui a été créé le 1er mai 1980, est un organisme consultatif du ministre fédéral de la Santé pour toutes les questions concernant le vieillissement de la population canadienne et la qualité de la vie des aînés.

groupes de discussions composés de travailleurs âgés au Canada et des rencontres avec un certain nombre d'organisations représentant des employeurs et des travailleurs, le Conseil consultatif auprès du ministre fédéral de l'Emploi a constaté que « pour ce qui est de la majorité, seul un emploi à plein temps est susceptible de répondre à leurs besoins économiques, sociaux et psychologiques. D'autres cherchent dans un emploi à temps partiel un complément à leur pension ou au produit de leurs investissements et quelques-uns cherchent à demeurer actifs en effectuant du travail bénévole et en rendant divers autres services à la collectivité » (CCCEI, 1985:11). En examinant les motifs pour lesquels les clients participaient à des programmes de développement d'emploi, certaines autres évaluations ont également constaté que la plupart des clients âgés exprimaient le "besoin" de regagner le marché de l'emploi. Cependant, comme nous l'avons mentionné plus tôt, même s'ils sont disposés à travailler, les travailleurs âgés déplacés font souvent face à des obstacles systémiques qui les empêchent de trouver un nouvel emploi.

3. *Les travailleurs âgés déplacés : leçons particulières*

Après avoir examiné les enseignements généraux concernant les travailleurs âgés en général, nous examinerons dans cette section les leçons particulières au sujet d'un segment de cette population, soit les travailleurs âgés *déplacés*. La littérature montre qu'il y a actuellement divers programmes qui peuvent influencer le réemploi et la situation financière globale des travailleurs âgés licenciés. Aux fins du rapport, nous avons examiné les répercussions de ces programmes des points de vue suivants :

I Services actifs d'emploi et d'adaptation;
II Soutien du revenu;
III Transition entre le travail et la retraite.

Même si l'objectif global de cette section est d'examiner les programmes d'aide ciblés expressément sur les travailleurs âgés déplacés, il nous a également fallu, à l'occasion, examiner les programmes dans le cadre desquels les travailleurs âgés ne représentent qu'une clientèle parmi plusieurs, de même que les programmes qui ne font pas de distinction entre les divers segments de la population.

Cette classification nous donne un cadre utile pour examiner l'efficacité des différentes approches, mais il est important de se souvenir que les programmes conjuguent souvent plusieurs approches, et que les politiques et programmes gouvernementaux d'adaptation du marché du travail représentent généralement une combinaison dynamique reflétant des objectifs multiples et souvent changeants.

I Services actifs d'emploi et d'adaptation

Les services actifs d'emploi et d'adaptation sont les initiatives conçues pour prolonger la participation des travailleurs âgés jusqu'à l'âge normal de la retraite. Ces programmes, notamment l'aide en matière de recherche d'emploi, le counselling, les services de placement et la formation, visent à réintégrer les travailleurs âgés déplacés, au moyen de mesures qui nécessitent la participation active du client. Les enseignements tirés de cette approche sont présentés dans les pages qui suivent.

Leçon 6 Les services généraux d'adaptation faisant appel à des approches traditionnelles, comme le perfectionnement des compétences et le counselling, n'ont pas été efficaces auprès des travailleurs âgés.

Les programmes conçus pour les travailleurs en général, qui sont axés sur des approches traditionnelles de formation et de counselling, n'attirent pas un grand nombre de travailleurs âgés — et ne profitent pas à un grand nombre d'entre eux non plus.

Des recherches menées dans tous les pays examinés montrent que même si les services actifs d'emploi et d'adaptation (par opposition à des services plus passifs de soutien du revenu) peuvent favoriser le réemploi des travailleurs âgés, les programmes conçus pour les travailleurs en général, qui sont axés sur des approches traditionnelles de formation et de counselling, n'attirent pas un grand nombre de travailleurs âgés — et ne profitent pas à un grand nombre d'entre eux non plus.

Même lorsque la programmation est de nature active et qu'elle est axée sur la réintégration plutôt que sur la compensation, une grande proportion des programmes examinés ici n'ont pas donné de résultats satisfaisants lorsqu'il s'agissait de réintégrer les travailleurs âgés déplacés (CCCEI, 1986; Tindale, 1991; Trebilcock, 1986). Les conclusions varient selon le programme évalué, mais les raisons suivantes apparaissent le plus fréquemment :

- des critères d'admissibilité trop stricts, de sorte que l'utilisation que les travailleurs âgés ont faite des programmes était limitée;
- des niveaux insuffisants de prestations, par exemple des allocations de mobilité et de recyclage;
- le manque de clarté des objectifs globaux des programmes;
- l'accent qui est mis sur l'emploi saisonnier ou temporaire;
- des approches fragmentaires et des changements fréquents dans les structures et les critères des programmes.

Au Canada, les grands programmes visant à favoriser le réemploi des travailleurs licenciés n'ont généralement pas été ciblés sur les travailleurs âgés

Au Canada, les grands programmes visant à favoriser le réemploi des travailleurs licenciés n'ont généralement pas été ciblés sur les travailleurs âgés, n'ont obtenu qu'une participation minimale de la part des travailleurs âgés et n'ont donné que des résultats médiocres. Les ouvrages publiés au sujet de la stratégie Planification de l'emploi (PE) l'illustrent bien. Diverses études (CCCEI, 1988; Prince et Rice, 1989; CCMTP, 1990; LeBlanc et McMullin, 1997) témoignent de la sous-représentation des travailleurs âgés parmi les participants aux programmes de la PE. Par exemple, les personnes âgées représentaient moins de 8 % des participants en 1987-1988, même si les travailleurs âgés constituaient environ 25 % de la population active. Les travailleurs âgés ne comptaient pas parmi les groupes cibles de la PE, qui visait les femmes, les peuples autochtones, les membres des minorités visibles, les assistés sociaux et les personnes handicapées. Selon les évaluations, la conception même du programme décourageait la participation des travailleurs âgés.

Les Centres de ressources humaines du Canada (CRHC), qui s'appelaient autrefois Centres d'emploi du Canada (CEC), offrent des services de counselling d'emploi, de placement et d'information à la population générale des clients qui recherchent de tels services[7]. Dans le passé, les ouvrages publiés sur les CEC ont critiqué ceux-ci, particulièrement du point de vue des travailleurs âgés, signalant qu'un grand nombre de chercheurs d'emploi n'étaient présentés à aucun employeur et que peu d'entre eux trouvaient un emploi avec l'aide du CEC (Saunders, 1984). Une étude qui a porté expressément sur l'efficacité des CEC lorsqu'il s'agissait d'offrir des services aux travailleurs âgés (Dunn, 1985) a constaté que seulement 28 % des travailleurs âgés inscrits dans un CEC avaient indiqué que les programmes ou les cours de formation offerts répondaient à leurs besoins et un grand nombre ont dû attendre six mois ou plus avant le début de la formation. L'étude en concluait que la qualité et la réceptivité des services de première ligne des CEC étaient inadéquates et qu'il arrivait souvent que les services ne tiennent pas compte des besoins des travailleurs âgés en chômage. Un grand nombre de CEC n'avaient pas les ressources financières et humaines nécessaires pour dispenser des services adéquats aux personnes de 45 ans et plus[8].

La situation était telle qu'un conseil consultatif spécial mis sur pied par le ministre de l'Emploi de l'époque a constaté que la plupart des travailleurs âgés avaient appris à ne pas attendre d'aide des CEC dans leur recherche d'emploi et qu'ils s'étaient adressés à d'autres services de placement et de counselling, lorsqu'ils existaient, ou qu'ils avaient amorcé leur propre recherche d'emploi (CCCEI, 1985: 17). Le conseil en a conclu que les agences de placement exploitées par les collectivités avaient été plus efficaces pour aider les travailleurs âgés que les CEC (CCCEI, 1986: 14).

Le Programme de formation industrielle de la main-d'œuvre du Canada (PFIMC) était un programme de formation en cours d'emploi conçu pour alléger les pénuries de main-d'œuvre spécialisée et aider les travailleurs qui risquaient de perdre leur emploi par suite des progrès de la technologie ou de la désuétude de leurs compétences. Une étude de suivi menée au bout de 12 mois auprès des personnes qui avaient terminé une formation parrainée par le PFIMC ou qui s'en étaient retirées a constaté que tous les groupes d'âge en ont profité du point de vue de l'amélioration de l'employabilité, mais que les travailleurs âgés avaient affiché les gains les plus faibles.

---

7 Depuis l'avènement des Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT), certaines provinces offrent maintenant des services d'emploi similaires à leurs résidents.

8 Une explication possible est, qu'en moyenne, les travailleurs âgés prennent deux fois plus de temps que les travailleurs plus jeunes à se trouver un emploi. Les gestionnaires, soumis à l'obligation de démontrer leur performance, par le biais d'indicateurs tels le nombre de placements, pourraient mettre l'accent auprès des candidats nécessitant le moindre effort.

Finalement, en ce qui concerne le Programme national de formation dispensé par l'entremise des CEC, la participation des travailleurs âgés était faible. Selon divers rapports, les travailleurs âgés ne semblaient pas avoir la motivation nécessaire pour entreprendre de la formation, particulièrement lorsqu'il s'agissait d'acquérir de nouvelles compétences. Ceux qui s'intéressaient à la formation préféraient se recycler ou améliorer les compétences qu'ils possédaient déjà (CCCEI, 1985: 17-18). De plus, les critères d'admissibilité aux programmes de formation étaient jugés trop élevés, particulièrement les niveaux d'instruction formelle pour certaines personnes plus âgées, et les allocations de formation étaient jugées trop faibles. Les CEC n'encourageaient pas les travailleurs âgés en chômage à envisager la formation comme option. Les attitudes des employeurs et leurs craintes de ne pas récupérer leurs investissements dans la formation des travailleurs âgés étaient également considérées comme des obstacles à la participation.

Leçon 7 Les programmes efficaces pour faciliter le réemploi ou la préservation de l'emploi des travailleurs âgés semblent présenter certaines caractéristiques particulières.

L'examen a relevé diverses caractéristiques particulières des programmes d'adaptation de la main-d'œuvre qui semblent contribuer effectivement au réemploi des travailleurs âgés déplacés[9]. Même s'il n'est peut-être pas possible d'intégrer toutes ces caractéristiques dans les programmes de chaque genre, elles n'en représentent pas moins une série fondamentale de lignes directrices dont on peut s'inspirer au moment de concevoir des programmes destinés aux travailleurs âgés.

1. **Des objectifs clairement définis ayant trait aux travailleurs âgés et des activités conçues expressément pour répondre à ces objectifs.**
2. **Une approche centrée sur la clientèle qui reconnaît la diversité des situations, des capacités, des intérêts et des buts des travailleurs âgés déplacés.**
3. **Des moyens d'assurer une motivation personnelle et financière suffisante.**
4. **Des partenariats entre les fournisseurs de service.**
5. **Une approche centrée sur la collectivité.**
6. **Des régimes de travail de rechange, notamment le travail à temps partiel, les horaires souples et le partage d'emploi.**

---

9 Pour plus de détails sur ces caractéristiques ainsi que leurs programmes respectifs, voir DRHC, 1998.

7. **Une participation active des travailleurs âgés dans la conception, le développement et la prestation des programmes à l'intention des travailleurs âgés.**
8. **Les services de placement dans le cadre des programmes d'adaptation et le counselling par les pairs semblent deux formules efficaces.**

Malheureusement, la littérature internationale mentionne très peu de programmes conçus expressément pour aider les travailleurs âgés à s'adapter aux changements économiques et structurels dans les pays examinés dans le cadre de cette étude. Néanmoins, certaines approches ciblées se sont révélées efficaces en Amérique du Nord, lorsqu'elles faisaient appel à des services de placement et/ou de formation et de counselling taillés sur mesure pour répondre aux besoins particuliers des clients. Le succès de ces approches a été attribué au niveau élevé d'aide et de soutien offert aux clients, ainsi qu'au souci d'inculquer de l'estime de soi et de la motivation aux participants âgés. Comme ces programmes s'adressent expressément aux travailleurs âgés, les fournisseurs de service peuvent les adapter sur mesure en fonction des besoins et des intérêts des participants. Par conséquent, les participants à des ateliers réservés expressément aux travailleurs âgés semblent acquérir une plus grande confiance en soi qui leur permet d'entreprendre des activités plus dynamiques de recherche d'emploi.

Malheureusement, la littérature internationale mentionne très peu de programmes conçus expressément pour aider les travailleurs âgés à s'adapter aux changements économiques et structurels.

Au Canada, le Programme d'amélioration de l'employabilité (PAE), mis sur pied en 1991, était l'un des quatre programmes offerts dans le cadre des Programmes et services d'emploi remplaçant la stratégie Planification de l'emploi (PE). Son objectif était d'offrir des services de développement de l'emploi aux travailleurs qui éprouvaient des difficultés sur le marché du travail mais qui avaient la motivation nécessaire pour travailler. Les travailleurs âgés faisaient partie des groupes cibles du PAE. Une évaluation menée en 1995 (DRHC, 1995) a mesuré les résultats sur le marché du travail obtenus par les membres des groupes cibles des trois principales composantes du PAE, soit Perspectives d'emploi (PDE), Formation fournie dans le cadre de projets (FP) et Achat de formation (AF). L'évaluation a constaté que les travailleurs âgés, à l'instar de tous les autres groupes cibles, avaient affiché des gains significatifs sur le plan du nombre de semaines de travail et de la rémunération annuelle en vertu des trois options. Ils ont affiché les gains les plus importants en termes absolus en vertu de l'AF. En général, les participants âgés ont affiché des gains absolus plus importants que les jeunes, les participants moins instruits et les femmes, mais des gains plus faibles que les membres des minorités visibles, les personnes handicapées et les assistés sociaux.

L'évaluation a révélé que les gains réalisés par les clients du PAE étaient plus importants que les gains des participants aux programmes

semblables dans le cadre de l'ancienne stratégie Planification de l'emploi (PE). La direction de DRHC a cité trois raisons pour expliquer ce phénomène. L'une était que la clientèle du PAE était généralement plus âgée et mieux instruite et avait plus d'expérience de travail. La PE était financée à même les recettes générales et se concentrait sur les chômeurs à long terme et les groupes désirant s'intégrer à la population active. Le PAE, quant à lui, était financé en grande partie par les fonds de l'a.-e., de sorte qu'un plus grand nombre de prestataires avaient été récemment employés. Une deuxième raison en était que le PAE était davantage centré sur la clientèle au niveau de la sélection des clients et de l'harmonisation de leurs besoins avec des interventions tenant compte de la situation locale, et offertes dans le cadre d'ententes de partenariat. Troisièmement, le PAE s'était inspiré des leçons et de l'expérience de la PE, notamment les pratiques fondées sur les résultats et les sondages de suivi auprès de la clientèle à l'échelle nationale.

Le programme Extension est un autre exemple de programme canadien. Il s'agissait d'un programme expérimental mis sur pied en 1973 pour offrir des services de counselling et de placement aux travailleurs âgés, parmi d'autres clientèles cibles. Une évaluation menée en 1990 a conclu que le programme s'était révélé généralement inefficace, et que les taux de participation et de succès des travailleurs âgés sur les plans de la formation et du counselling avaient été faibles (DRHC, 1990b). Cependant, les services de prise de contact avec les employeurs ont été jugés efficaces pour les travailleurs âgés. De la même façon, les clubs de recherche d'emploi destinés aux travailleurs âgés se sont révélés efficaces, en ce sens qu'ils se concentraient surtout sur le soutien de la part des pairs, le mentorat et les contacts avec des employeurs locaux, tous ces services étant offerts localement. Les travailleurs étaient censés faire leur propre recherche d'emploi. De telles approches ont permis de placer 70 % des clients, dont 80 % dans des emplois à temps plein[10]. L'un des facteurs clés de la réussite, c'est que les composantes de soutien par les pairs et de mentorat s'attaquaient au problème du découragement des travailleurs âgés.

Finalement, la Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick, mise sur pied en 1994 dans le cadre du programme fédéral des Initiatives stratégiques, collabore avec des employeurs dans le secteur des organismes sans but lucratif, le secteur privé et le secteur public (municipalités et province) pour offrir des placements à des travailleurs âgés qui ont entre 50 et 65 ans. La participation est volontaire. Pour être admissible, le travailleur âgé doit répondre aux critères suivants : son

10 Ces résultats proviennent d'un échantillon de 698 personnes ayant participé à un projet pilote au cours de l'automne 1988 jusqu'au printemps 1989.

revenu familial global doit être inférieur à 20 000 $ par année et il doit avoir été déplacé ou être admissible à des prestations d'a.-e. ou d'aide sociale. Le programme place 1 000 travailleurs admissibles dans le cadre de projets des employeurs hôtes pendant une période de six mois. Il s'agit généralement de projets de sylviculture, d'aménagement de sentiers de la nature ou de remise en état des plages ou encore de projets environnementaux. Pendant les six autres mois de l'année, au cours desquels les participants ne travaillent pas auprès de l'employeur hôte, ils reçoivent un montant calculé au prorata en fonction du revenu total qu'ils ont touché pendant la période d'activité.

Selon une évaluation intérimaire de la Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick menée en 1996 (DRHC, 1996b), les avantages ont été très significatifs, autant pour les participants que pour les employeurs. Le programme a eu des répercussions économiques positives sur la province et les extrants produits par les participants revêtent une valeur importante. Des estimations économétriques montrent que les participants touchent un revenu global plus élevé qu'avant leur participation au programme et dépendent moins des programmes de soutien du revenu. De surcroît, le rapport fait remarquer que, comme les participants versent des cotisations au RPC, ils seront moins dépendants des programmes passifs de soutien à l'avenir. Les travaux accomplis par les participants ont permis d'améliorer l'environnement physique général, et des projets ont été mis sur pied qui n'auraient pu être réalisés autrement. Le programme a atteint son groupe cible. En 1994, par exemple, l'âge moyen des participants était de 56 ans. Environ 60 % des participants avaient été bénéficiaires de l'aide sociale.

L'évaluation a également constaté que les frais d'administration du programme sont raisonnables, que le programme paraît flexible et adaptable, et qu'il n'est pas dégradant. Les placements sont généralement offerts dans la collectivité du participant ou à proximité, et semblent correspondre aux niveaux de compétence des participants et au genre de professions et d'industries dans lesquelles ils avaient été employés dans le passé.

Les programmes américains qui ont recours à l'approche ciblée pour les services d'emploi ont apporté une contribution significative au réemploi de certains travailleurs âgés. Des ateliers réservés, qui offrent du counselling aux personnes âgées et les aident à acquérir des compétences personnalisées en matière de recherche d'emploi, contribuent à renforcer l'estime de soi et la motivation des participants, et on a constaté qu'ils jouaient un rôle de premier plan dans les taux de placement des clients âgés, qui atteignent 75 %. Il semble que les services d'aide à la recherche d'emploi offerts par de tels ateliers,

conjugués à une composante de placement qui dispense des services individualisés aux participants âgés, ont contribué à renforcer la confiance des travailleurs âgés et leur ont donné les moyens de devenir plus indépendants dans leur recherche d'emploi.

L'expérience américaine montre qu'il semble y avoir une relation entre l'ampleur des services de soutien et d'orientation en matière de recherche d'emploi que reçoivent les travailleurs âgés sur une base régulière d'une part et leur placement d'autre part. Selon la littérature, les programmes qui intègrent des services de « prospecteurs d'emplois » (qui s'occupent d'établir des contacts personnels avec les employeurs locaux) connaissaient les taux de placement les plus élevés.

Inversement, les programmes américains dont on a jugé qu'ils ne représentaient pas un moyen efficace d'aider les travailleurs âgés à trouver du travail n'offraient qu'un soutien et une aide limités, particulièrement des points de vue du counselling, de l'évaluation et de la prospection du marché du travail.

Selon d'autres indications, une formation en cours d'emploi taillée sur mesure en fonction des points forts, des points faibles, des intérêts et des besoins des travailleurs âgés se traduit généralement par des placements permanents.

Selon d'autres indications, une formation en cours d'emploi taillée sur mesure en fonction des points forts, des points faibles, des intérêts et des besoins des travailleurs âgés se traduit généralement par des placements permanents. La littérature montre qu'un grand nombre de programmes de formation qui ont adapté la formation et les moyens de la dispenser afin de mieux refléter les besoins et les intérêts des personnes âgées avaient réussi à améliorer à la fois leur participation et le nombre de placements. De surcroît, aux États-Unis, une formation plus personnalisée et assortie d'activités régulières de counselling et d'évaluation était généralement un moyen efficace d'encourager le réemploi des participants âgés.

À titre de comparaison, il semble que les approches ciblées n'aient pas été aussi efficaces dans d'autres pays. Ces stratégies, outre qu'elles n'attirent qu'un faible nombre de travailleurs âgés admissibles par rapport à des programmes semblables en Amérique du Nord, ne semblent pas avoir apporté de contribution significative à la réintégration des travailleurs âgés dans la population active. Par exemple, en Australie, les programmes existants ont été modifiés pour mieux répondre aux besoins des travailleurs âgés, mais cela n'a guère eu de répercussions sur leur réemploi. En Suède, parmi les participants aux programmes actifs protégés du marché du travail en 1990 et en 1991, seulement 5 % des clients de plus de 55 ans ont pu être placés en emploi ou en formation. On ne sait pas exactement quelles approches ont été retenues, de sorte qu'il est difficile de déterminer les causes possibles de cet échec.

II Programmes de soutien du revenu

Les programmes de soutien du revenu représentent des approches plus passives lorsqu'il s'agit d'aider les travailleurs âgés à s'adapter à des changements économiques et structurels. Ils sont conçus pour fournir aux travailleurs âgés une aide financière de transition entre la perte d'emploi et le réemploi, ou pour faire en sorte qu'ils touchent un revenu suffisant jusqu'à ce qu'ils deviennent admissibles à des prestations de retraite.

Leçon 8 Les mécanismes de soutien du revenu destinés aux travailleurs âgés semblent un moyen efficace d'assurer la sécurité financière de ceux qui ont perdu leur emploi, mais ils constituent un désincitatif au réemploi.

On a constaté que les mesures de soutien du revenu étaient assez efficaces pour assurer un niveau de vie adéquat aux travailleurs âgés en chômage. Selon les résultats de certaines évaluations de programmes de maintien du revenu, les participants âgés ont eu un revenu plus élevé que les chômeurs qui n'y participaient pas, et les programmes ont atténué les difficultés financières découlant de la perte d'un emploi.

Ce n'est pas surprenant que les programmes de soutien du revenu destinés aux travailleurs âgés semblent également représenter un désincitatif au réemploi. Au Canada, on a constaté que les non-participants réussissaient deux fois mieux que les participants à décrocher un nouvel emploi après un licenciement. À un niveau international, la France et les Pays-Bas offrent de généreux programmes de soutien du revenu aux travailleurs âgés qui ont perdu leur emploi ou qui risquent de tomber en chômage. Ces programmes semblent avoir découragé les travailleurs âgés de participer à des services de formation, de recyclage et/ou d'adaptation, ce qui réduit leurs possibilités de trouver un nouvel emploi. En fait, le régime français de soutien du revenu se caractérise par des niveaux de prestations extrêmement généreux offerts pendant de longues périodes, au cours desquelles les sans-emploi peuvent passer d'un régime de rémunération à un autre sans encourir de pénalités une fois qu'ils ont atteint l'âge de 56 ans. Par conséquent, ces stratégies semblent avoir servi à perpétuer l'inactivité sur le marché du travail des travailleurs âgés.

Cette conclusion n'est cependant pas unanime. Une étude menée au Canada sur les effets de l'assurance-emploi a montré que les prestations d'a.-e. constituent un revenu qui permet aux travailleurs de faire une recherche d'emploi plus approfondie, de sorte qu'ils décrochent un nouvel emploi mieux rémunéré (Crémieux et coll., 1996). L'étude a permis de constater que les personnes moins instruites et plus jeunes sont plus susceptibles de subir une baisse salariale dans leur nouvel emploi. De

surcroît, les travailleurs âgés, les hommes, les travailleurs qui ont occupé leur dernier emploi plus longtemps et ceux qui ont un niveau d'endettement ou des paiements d'hypothèque plus élevés font plus d'efforts pour trouver un nouvel emploi. Dans une étude connexe, les mêmes auteurs ont constaté que les chômeurs qui touchent des prestations d'a.-e. ont tendance à trouver de nouveaux emplois dont les salaires sont de 7 à 9 % plus élevés que les chômeurs qui ne touchent pas de prestations d'a.-e[11].

La plupart des programmes axés sur le soutien du revenu au Canada ont été jugés inefficaces du point de vue du réemploi des travailleurs âgés.

Cependant, la plupart des programmes axés sur le soutien du revenu au Canada ont été jugés inefficaces du point de vue du réemploi des travailleurs âgés. L'exemple le plus frappant ces dernières années en a été le Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA), qui était conçu comme un filet de sécurité à l'intention des travailleurs âgés ayant épuisé leurs prestations d'assurance-emploi; il se voulait un complément à d'autres programmes conçus pour encourager le réemploi. Une évaluation du PATA menée en 1996 a mesuré les expériences de travail et de vie de plus de 1 000 participants après le licenciement par rapport aux expériences d'un groupe témoin de plus de 600 travailleurs âgés licenciés présentant les mêmes caractéristiques mais qui n'avaient pas participé au programme (DRHC, 1996a). Cette évaluation a conclu que le PATA faisait surtout office de stratégie passive de soutien en offrant une aide financière fort nécessaire aux travailleurs âgés en chômage qui avaient épuisé leurs indemnités de cessation d'emploi et leurs prestations d'a.-e. En outre, et c'est peut-être facile à comprendre, compte tenu de leur âge moyen et de leurs antécédents d'emploi dans des industries peu spécialisées, les participants ne s'intéressaient guère à la formation. En effet, à peine 10 % des travailleurs, autant dans le groupe des participants que dans le groupe témoin, avaient suivi une formation formelle de plus de 40 heures après le licenciement.

L'évaluation a conclu que le PATA a servi de désincitation à la participation au marché du travail. En fait, les résultats des participants sur le marché du travail ont été décevants. Seulement 19 % ont trouvé du travail après le licenciement, par rapport à 39 % dans le groupe témoin des travailleurs âgés, et de 4 à 7 % des participants seulement avaient un emploi au moment où l'évaluation a été réalisée, par rapport à 20 % dans le groupe témoin. Les clients du PATA étaient également moins susceptibles que les membres du groupe témoin d'avoir trouvé un emploi permanent à temps plein offrant un salaire et des avantages sociaux relativement plus importants. Les deux groupes ont connu de lourdes pertes de revenu après le licenciement, mais elles ont été plus prononcées chez les clients du PATA, dont le revenu moyen a diminué chaque année après le

---

11 Lorsque que l'on compare l'assurance-emploi avec d'autres programmes de soutien du revenu auxquels les travailleurs âgés en chômage ont accès, il faut tenir compte du fait que les prestations d'a.-e. sont seulement disponibles pour une période de temps limitée.

licenciement. La plupart des participants et des membres du groupe de comparaison ont demandé des prestations de retraite du RPC ou du RRQ à 60 ans.

De la même façon, aux Pays-Bas, on a constaté que le régime de retraite anticipée encourage près de 20 % des travailleurs de 55 ans et plus à se retirer plus tôt que prévu de la population active. En outre, est-il surprenant de le constater, moins de 7 % des travailleurs admissibles de 45 ans et plus ont participé à des programmes conçus pour réintégrer les clients au marché du travail.

Inversement, au Japon, dont le système décourage nettement la retraite anticipée, la participation des travailleurs âgés aux programmes publics et privés d'adaptation a été relativement élevée. Leur régime d'emploi à vie encourage les entreprises à muter les employés latéralement plutôt qu'à les congédier. De plus, afin d'éviter les licenciements au cours des périodes de ralentissement du travail, les employeurs encouragent les travailleurs à faire moins d'heures supplémentaires, de façon à s'adapter à la baisse de la production. Les mesures de recrutement et de congédiement adoptées par les entreprises japonaises ont aidé les travailleurs à obtenir des emplois de longue durée et ont permis aux travailleurs âgés de demeurer au sein de la population active jusqu'au moment de la retraite.

De la même façon, comme la stratégie de retraite anticipée de la Suède offre une indemnisation plus modeste, les travailleurs âgés ont pris les mesures nécessaires pour retourner au travail ou demeurer dans la population active. En fait, la Suède compte beaucoup sur les mesures actives pour atteindre le plein emploi, tout en accordant moins d'importance aux stratégies passives de soutien du revenu pour assurer une aide temporaire aux chômeurs. En 1989-1990, les deux tiers des dépenses gouvernementales consacrées à des stratégies d'adaptation du marché du travail ont été consacrées à des programmes actifs d'aide à l'emploi.

Leçon 9 Les mesures de soutien du revenu conçues pour faciliter la retraite anticipée des travailleurs âgés ou leur retrait anticipé de la population active ne sont pas nécessairement utiles lorsqu'il s'agit d'améliorer le processus global d'adaptation du marché du travail.

L'un des grands problèmes qu'ont connu de nombreux pays industrialisés relativement au marché du travail dans les années 1990 est attribuable à l'augmentation de la proportion des travailleurs âgés par rapport au nombre de débouchés d'emploi. Les politiques qui indemnisent les

Un rapport publié par l'OIT en 1995 a constaté que la retraite anticipée des travailleurs âgés ne profite pas nécessairement aux travailleurs plus jeunes. En effet, l'expérience et le savoir-faire nécessaires pour occuper les postes laissés vacants par les travailleurs âgés font souvent défaut aux nouveaux venus sur le marché du travail. Plus souvent, les emplois disparaissent tout simplement.

chômeurs et qui désincitent les travailleurs âgés à se recycler et à chercher un nouvel emploi, peu importe les autres inconvénients qu'elles présentent, pourraient constituer une solution viable pour faire de la place à des travailleurs plus jeunes et plus spécialisés.

Diverses études ont également montré que les programmes qui incitent les travailleurs âgés à prendre une retraite anticipée ont également pour effet d'ouvrir des postes pour les travailleurs plus jeunes. Par ailleurs, un rapport publié par l'OIT en 1995 a constaté que la retraite anticipée des travailleurs âgés ne profite pas nécessairement aux travailleurs plus jeunes. Référant aux régimes de retraite anticipée dans les pays comme la Belgique, la France, l'Espagne et le Royaume-Uni, le rapport conclut que les répercussions totales de ces mesures sur le problème de l'emploi des jeunes sont négligeables. En effet, l'expérience et le savoir-faire nécessaires pour occuper les postes laissés vacants par les travailleurs âgés font souvent défaut aux nouveaux venus sur le marché du travail. Plus souvent, les emplois disparaissent tout simplement (OIT, 1995).

Peu importe l'impact réel sur le marché du travail, il convient de mentionner que les employeurs ont eux aussi profité de telles initiatives. On a, par exemple, constaté qu'aux Pays-Bas, le régime de retraite anticipée était un moyen pour les employeurs de réduire leur masse salariale. En effet, les postes autrefois occupés par les travailleurs qui avaient pris une retraite anticipée pouvaient être comblés par des employés plus jeunes, moins nombreux et/ou rémunérés à des niveaux inférieurs.

III Stratégies visant à faciliter la transition entre le travail et la retraite

Les initiatives conçues pour faciliter la transition des travailleurs entre le marché du travail et la retraite comprennent des mesures comme le travail partagé, le travail à temps partiel et la retraite progressive, qui permettent aux travailleurs âgés de demeurer sur le marché du travail et de continuer à toucher un revenu d'emploi. Elles visent à atténuer le choc financier et émotif qui est souvent associé à la retraite totale.

Leçon 10 Les programmes autres que les programmes de soutien du revenu qui sont conçus pour faciliter la transition entre le travail et la retraite peuvent profiter aux travailleurs âgés et contribuer à l'ajustement global du marché du travail.

Les initiatives visant à faciliter la transition à la retraite des personnes âgées se sont révélées efficaces lorsqu'il s'agissait de placer les travailleurs de 45 ans et plus ou de les aider à conserver un emploi

menacé. Selon la littérature, pour de nombreux travailleurs âgés, la nécessité de demeurer des membres productifs de la société est un aspect important de l'âge mûr. De surcroît, le stigmate rattaché au fait de toucher une aide financière du gouvernement incite de nombreux travailleurs âgés à opter plutôt pour un emploi moins bien rémunéré. En outre, compte tenu particulièrement des obstacles à l'emploi auxquels font face les travailleurs âgés et comme de nombreux employeurs ont signalé qu'ils préféraient engager des travailleurs âgés sous des régimes de travail de rechange, les approches transitionnelles peuvent représenter une solution pratique pour faciliter la transition entre le travail à temps plein et la retraite.

Il est cependant important de reconnaître que les régimes de travail de rechange et la retraite progressive semblent donner de meilleurs résultats auprès du segment le plus vieux de ce groupe d'âge (c.-à-d. les personnes de 55 ans et plus). Selon certaines indications, de nombreux travailleurs âgés, y compris ceux qui ont 55 ans et plus, ne veulent pas accepter les salaires inférieurs généralement offerts sous de tels régimes.

Les approches transitionnelles peuvent représenter une solution pratique pour faciliter la transition entre le travail à temps plein et la retraite.

Des mesures comme l'emploi à temps partiel ou le travail temporaire et le partage d'emploi ont été efficaces à divers degrés dans chacun des pays examinés. Par exemple, au Canada, une initiative de travail temporaire a offert à des personnes âgées de 50 à 65 ans un revenu annuel garanti en retour d'une période de travail de six mois dans le cadre de projets communautaires et environnementaux. De telles initiatives ont permis d'améliorer le revenu global et la qualité de vie des participants, tout en leur permettant de demeurer des membres productifs de la collectivité (DRHC, 1996b).

Aux États-Unis, des régimes de travail de rechange ont permis d'obtenir des taux de placement assez élevés pour les personnes âgées; dès lors, celles-ci ont pu demeurer plus longtemps sur le marché du travail et moins dépendre des mesures gouvernementales de soutien du revenu.

Sur la scène internationale, en plus d'offrir des avantages financiers aux travailleurs âgés et de leur permettre de demeurer au sein de la population active, cette approche a aidé les entreprises à restructurer leur main-d'œuvre de façon à rester concurrentielles, tout en tirant profit de l'expérience et de la fiabilité des travailleurs âgés. Peut-être que le meilleur exemple de ceci serait en Suède où un régime de retraite partielle assure un revenu plus élevé aux travailleurs, tout en leur permettant de demeurer actifs dans le marché du travail, mais à un rythme réduit. De plus, les participants ont signalé qu'ils appréciaient d'avoir plus de loisirs et beaucoup se sentaient plus reposés et en meilleure santé que lorsqu'ils travaillaient à temps plein. En outre, cette initiative de la retraite partielle en Suède semble permettre aux entreprises de réorganiser leurs ressources

Il faut cesser de considérer la notion de « préparation à la retraite » comme une adaptation de dernière minute, mais l'envisager comme un élément permanent de la vie adulte.

humaines afin d'accroître leur productivité, tout en continuant de profiter de l'expérience et du savoir-faire des travailleurs âgés. Les employeurs ont également signalé que les travailleurs qui avaient choisi la retraite partielle produisaient davantage que les travailleurs à temps plein dans le même groupe d'âge.

Ce qu'il est important de souligner dans tout cela, c'est qu'il faut cesser de considérer la notion de « préparation à la retraite » comme une adaptation de dernière minute, mais l'envisager comme un élément permanent de la vie adulte — autant pour le travailleur, du point de vue des avantages qu'il en retirera à l'avenir, que du point de vue des décideurs, des universités, des écoles, des centres de travail industriel, des médias et de la société en général. Cela nous rappellerait en même temps que les politiques sur le vieillissement doivent être une préoccupation importante de la société dans son ensemble (NU, 1998).

4. Conclusion

Un examen des approches actives d'adaptation du marché du travail dans divers pays a révélé que les taux de participation à la vie active chez les travailleurs âgés dans les pays examinés ne semblent pas uniformes. Au Japon et en Suède, par exemple, jusqu'à 90 % des personnes de 55 à 65 ans sont des membres de la population active, comparativement à près de 50 % au Canada et à seulement 40 % en France et dans les Pays-Bas.

Ces différences dans les taux de participation des personnes âgées ont été attribuées notamment aux différentes politiques du marché du travail adoptées par les pays en question. Les pays dont les taux de participation sont les plus élevés accordent généralement plus d'importance aux mesures actives d'aide à l'emploi qu'au soutien financier de longue durée, surtout en ce qui concerne les personnes âgées.

Pour dispenser de l'aide à l'adaptation aux travailleurs âgés, le Canada a adopté une approche mixte qui comporte à la fois des mesures actives et des mesures passives. Cette stratégie a donné lieu à un taux de participation de travailleurs âgés qui correspond à peu près à la moyenne dans les pays examinés.

Dans l'ensemble, les programmes d'adaptation des travailleurs âgés semblent avoir connu un certain succès, mais ce succès dépend des objectifs économiques et politiques qui ont été adoptés. Par exemple, les mesures de soutien du revenu ont été jugées comme de bons moyens d'assurer la sécurité financière des travailleurs âgés ou d'améliorer le processus d'adaptation du marché du travail en encourageant ces personnes à quitter plus rapidement la vie active. On a toutefois constaté qu'elles désincitent les bénéficiaires à retourner au travail et qu'elles ne conviendraient donc pas lorsque l'objectif recherché est le plein emploi chez les travailleurs âgés.

La littérature montre clairement que les personnes âgées se trouvent devant un certain nombre d'obstacles à l'emploi qui ne se posent pas pour les travailleurs plus jeunes, de sorte que les travailleurs âgés sont souvent découragés à l'idée qu'ils ne trouveront pas de nouvel emploi. Selon diverses indications, les initiatives à l'intention des chercheurs d'emploi âgés qui renforcent l'estime de soi et la confiance par le biais de services intensifs de soutien et d'orientation offerts par les pairs dans la localité aident les participants à surmonter leur sentiment d'insécurité et leur pessimisme et les encouragent à chercher de l'emploi avec plus de confiance et de persévérance. De plus, il a été démontré que des composantes de placement représentent un aspect essentiel des programmes de

réemploi efficaces. Les programmes axés sur les intérêts des participants d'âge mûr ou qui prévoient des stratégies de motivation ont été associés à des taux de placement plus élevés pour ces clients.

Il semble aussi que la réussite d'un programme dépende de sa capacité de reconnaître les besoins et les situations des travailleurs âgés et d'y répondre. Même si certaines personnes âgées désirent continuer de travailler à temps plein, d'autres préfèrent la retraite anticipée, et d'autres encore, des approches qui permettent de quitter progressivement la vie active. Lorsque nous comparons les travailleurs âgés de 45 à 54 ans et ceux de 55 à 64 ans, il se peut que ces préférences soient classées différemment. Afin de tenir compte de la grande diversité des besoins des travailleurs âgés, les futures recherches et évaluations auraient tout avantage à rassembler des données sur ces deux groupes pour mieux comprendre leurs similarités et leurs différences. De plus, avec une définition commune de ce qu'on entend par travailleurs âgés, les futures évaluations seraient en mesure de comparer les données entre les programmes et politiques.

Cet examen avait pour objet de tirer des enseignements d'un vaste éventail de programmes d'adaptation de la main-d'œuvre dans la mesure où ils s'appliquent aux travailleurs âgés, compte tenu du rôle de plus en plus important que ceux-ci seront appelés à jouer dans l'économie de l'avenir. Nous espérons que les leçons présentées ici inspireront et stimuleront tout débat futur sur les politiques et les programmes conçus pour ce segment en pleine expansion de la population active. Ce qu'il convient de répéter, est l'importance de ce sujet pour tous les Canadiens et Canadiennes, peu importe leur âge. Bien que le changement semble être devenu une constante des temps modernes, une chose certaine est que la population active canadienne vieillie et va continuer de vieillir au cours des deux prochaines décennies; et la technologie n'y peut rien. En l'honneur de l'*Année internationale des personnes âgées*, il est temps pour les gouvernements et employeurs du Canada d'accepter cette réalité, de façon à améliorer la qualité de vie, non seulement pour les travailleurs âgés d'aujourd'hui, mais aussi pour ceux de demain.

5. Bibliographie

Aitkens, Andrew. 1995. « Modern Miracles », dans Caledon Institute of Social Policy, *Critical Commentaries on the Social Security Review*, Ottawa, Renouf, p. 5-10.

Akyeampong, Ernest B. 1992. « Les travailleurs découragés — Que sont-ils devenus? » *L'Observateur économique canadien*, Ottawa, Statistique Canada, nº 11-010 au catalogue, octobre, p. 3.1-3.12.

Betcherman, Gordon, Norm Leckie et Kathryn McMullen. 1997. *Developing Skills in the Canadian Workplace*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

Bound, J. et coll. 1997. *« Measuring the Effects of Health on Retirement Behaviour »*, communication présentée lors d'une conférence internationale sur les enquêtes relatives à la santé et à la retraite, Amsterdam, août.

Burkhauser, R.V. et coll. 1997. *« Health, Work, and Economic Well-Being of Older Workers »*, communication présentée lors d'une conférence internationale sur les enquêtes relatives à la santé et à la retraite, Amsterdam, août.

Canada, Commission canadienne des droits de la personne. 1997. *Rapport annuel 1997 — Points saillants*, site Web : http://www.chrc.ca/ar-ra/ar1997/s_ate_f.html.

Canada, Gouvernement du Canada. 1998. « Mesures de restructuration et d'adaptation pour l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique », *Communiqué*, Ottawa, juin 1998.

Casey, Bernard, et Gert Bruches. 1983. *Work or Retirement? Labour market and social policy for older workers in France, Great Britain, the Netherlands, Sweden and the USA*, Aldershot, Gower.

Centre canadien du marché du travail et de la productivité. 1990. *Rapport des groupes de travail du CCMTP sur la Stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre*, Ottawa.

Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration. 1985. *Les travailleurs âgés : crise imminente sur le marché du travail*, rapport présenté au ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, Ottawa, août 1985.

Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration. 1986. *Grandes lignes d'un programme national pour les travailleurs âgés*, document présenté au ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, Ottawa, novembre 1986.

Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration. 1988. *Le phénomène du chômage chez les travailleurs âgés : un problème persistant*, note d'appoint présentée au ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, Ottawa, juin 1988.

Crémieux, P.-Y., P. Fortin, P. Storer et M. Van Audenrode. 1996. *Les effets de l'assurance-chômage sur les salaires, l'intensité de la recherche d'emploi et la probabilité d'un réemploi*, rapport d'évaluation rédigé pour le compte de Développement des ressources humaines Canada.

Développement des ressources humaines Canada. 1990a. *Rapport sommaire : Évaluation du programme Développement des collectivités*, Hull, Services de placement et création d'emplois.

Développement des ressources humaines Canada. 1990b. *Évaluation du programme Extension : Rapport d'ensemble*, Hull, document présenté à la Direction générale de l'évaluation des programmes par Gallup Canada Inc.

Développement des ressources humaines Canada. 1991. *Évaluation du programme relatif aux pénuries de main-d'œuvre*, Hull, Direction générale de l'évaluation des programmes.

Développement des ressources humaines Canada. 1993. *Rapport final de l'évaluation des services d'aide à l'adaptation de l'industrie*, Hull.

Développement des ressources humaines Canada. 1995. *Programme d'amélioration de l'employabilité : Évaluation de programme*, Hull, Évaluation et développement des données, Politique stratégique.

Développement des ressources humaines Canada. 1996. « La retraite progressive : une idée qui fait son chemin », *Bulletin de la Recherche appliquée*, vol. 2, nº 2, site Web : www.hrdc-drhc.gc.ca/hrdc...bulletin.

Développement des ressources humaines Canada. 1996a. *Le programme d'adaptation des travailleurs âgés* : Rapport d'évaluation, Hull, Évaluation et développement des données, Politique stratégique.

Développement des ressources humaines Canada. 1996b. *Évaluation provisoire de l'impact et des rapports coût-bénéfice et coût-efficacité*, à l'intention du Comité d'évaluation de la Compagnie des travailleurs du

Nouveau-Brunswick, Évaluation et développement des données, Politique stratégique. Site Web : http://HRDC-DHRC.GC.CA/hrdc/cor...ol/progeval/micro.nbjc_fr.html.

Développement des ressources humaines Canada. 1997. *Examen de programmes pour les travailleurs âgés : rapport technique*, rédigé pour le compte des services d'évaluation, Évaluation et développement des données, Ottawa.

Développement des ressources humaines Canada. 1998. *L'efficacité des programmes du marché du travail et programmes sociaux destinés aux travailleurs âgés en chômage :* Étude bilan, rédigée pour le compte des services d'évaluation, Évaluation et développement des données, Ottawa.

Dunn, Gladys H. 1985. *Older Workers Study*, Ottawa, Groupes spéciaux et Direction de l'action positive, Emploi et Immigration Canada.

Finances Canada. 1986. *Documents budgétaires*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, le 26 février 1986.

Gibson, G., et A. Mills. 1989. *Clubs de placement à l'intention des travailleurs âgés : rapport de situation intérimaire, Phase I*, Ottawa, Emploi et Immigration Canada.

Glenday, Graham, et G.P. Jenkins. 1981. *Labour Adjustment: An Overview of Problems and Policies*, Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, étude technique nº 11, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

Gruber, J., et D. Wise. 1997. *Social Security Programs and Retirement Around the World*, National Bureau of Economic Research, document de travail nº 6134.

GTA Consultants, Inc., et Andy Rowe Consultants. 1997. *Evaluation of the Atlantic Groundfish Strategy: Final Report of the TAGS/HRDC Formative Evaluation*, Hull, Développement des ressources humaines Canada.

GTA Consultants, Inc., et Andy Rowe Consultants. 1998. *Évaluation de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique : Rapport final (LSPA/DRHC)*, Hull, Évaluation et développement des données, Politique stratégique, DRHC.

LeBlanc, L. Suzanne, et Julie Ann McMullin. 1997. « Falling through the Cracks: Addressing the Needs of Individuals between Employment and Retirement », *Analyse de politiques*, vol. 23, nº 3, 289-304.

Leckie, Norm. 1993. *An International Review of Labour Adjustment Policies and Programs*, Kingston, Queen's University Papers in Industrial Relations.

Manton, K., L. Corder et E. Stallard. 1997. « Chronic Disability Trends in the Elderly United States Population: 1982-1997 », dans *Procedures of the National Academy of Science*, États-Unis.

Marshall, Victor W. 1995. « The Older Worker in Canadian Society: Is There A Future? », dans *Rethinking Retirement*, ouvrage collectif publié sous la direction d'Ellen M. Gee et de Gloria Guttman, Vancouver, Gerontology Research Centre, Simon Fraser University, p. 51-68.

Morrison, Kelly. 1996. *Canada's Older Workers: A Discussion of Labour Market Issues*, Hull, Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada.

Nations Unies. 1999. *Plan international d'action sur le vieillissement*, accessible en direct au site http://www.un.org/esa/socdev/iyop/index.html

OCDE et Statistique Canada. 1995. *Littératie, économie et société : résultats de la première Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes*, Paris et Ottawa.

Ontario, ministère du Travail. 1993. *Les travailleurs déplacés en Ontario : qu'advient-il d'eux?*, Toronto, Imprimeur de la Reine.

Organisation de coopération et de développement économiques. 1994. *La transition de l'emploi à la retraite*, Paris, OCDE, Études de politique sociale n° 16.

Organisation de coopération et de développement économiques. 1995. *Les travailleurs âgés et le marché du travail*, Paris, OCDE, Études de politique sociale n° 17.

Organisation de coopération et de développement économiques. 1998. *Workforce Ageing: Consequences and Policy Responses*, document de travail AWP 4.1

Organisation internationale du travail. 1995. *Le travail dans le monde*, Genève, OIT.

Organisation internationale du travail. 1998. *Le travail dans le monde*, Genève, OIT.

Prince, Michael J., et James J. Rice. 1989. « The Canadian Jobs Strategy: Supply-Side Social Policy », dans *How Ottawa Spends 1989-90*, ouvrage collectif publié sous la direction de Katherine Graham, Ottawa, Carleton University Press, p. 247-87.

Tindale, Joseph. 1991. *Travailleuses et travailleurs âgés dans une main-d'œuvre vieillissante*, rapport rédigé à la demande du Conseil consultatif national sur le troisième âge, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

Trebilcock, Michael J. 1986. *L'économie politique de l'adaptation économique*, Toronto, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Trueman, Mary. 1989. *Training of Older Workers in Canada*, Genève, document de travail n° 22, Service des politiques de formation, OIT.

Warr, P. 1994. *Age and Job Performance, dans Work and Ageing: A European Perspective*, ouvrage collectif publié sous la direction de J. Snel et R. Cremer, Londres, Taylor and Francis.